

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

**A GUIDE TO DESIGNING A NATIONAL STRATEGY FOR THE  
DEVELOPMENT OF STATISTICS (NSDS)**

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



# **РУКОВОДСТВО ДЛЯ РАЗРАБОТКИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ СТАТИСТИКИ (НСРС)**

Секретариат PARIS 21

Ноябрь 2004

## Содержание

Предисловие.....	ii
Акронимы.....	iv
Глава I. Введение.....	5
1.1. Обзор Руководства.....	5
1.2. Как использовать материал.....	6
Глава II. Обзор стратегического планирования .....	7
2.1. Почему стратегическое планирование важно для статистики .....	7
2.2. Что делает хорошую стратегию .....	8
2.3. Разработка на основе того, что уже достигнуто .....	8
2.4. Реализация .....	10
Глава 3. Стратегическое управление национальных статистических систем.....	11
3.1. Введение .....	11
3.2. Важность ответственности страны и контроля.....	11
3.3. Что необходимо сделать: основные компоненты процесса.....	12
Глава 4. Охват.....	14
4.1. Национальная статистика и национальные статистические системы .....	14
4.2. Акцент на спрос и предложение.....	15
4.3. Статистика для использования на различных уровнях.....	16
Глава 5. Руководство процессом.....	18
5.1. Необходимость политического руководства, контроля и поддержки.....	18
5.2. Группа разработчиков .....	18
5.3. Дорожная карта разработки Национальной стратегии развития статистики (НСРС) ...	19
5.4. Создание клиентуры, идентифицирование основных участников процесса и консультации по вопросам управления .....	20
5.5. Разработка плана поддержания связей .....	21
Глава 6. Оценка текущего состояния национальной статистической системы .....	22
6.1. Необходимость оценки.....	22
6.2. Оценка потребностей и степени удовлетворенности потребителей данных.....	23
6.3. Оценка и планирование статистических систем.....	24
6.4. Оценка правовой основы и организационных аспектов.....	27
Глава 7. Определение перспективы и выбор стратегии .....	29
7.1. Определение перспективы .....	29
7.2. Приоритеты и стратегии.....	30
7.3. Стратегии укрепления потенциала.....	32
Глава 8. Подготовка плана реализации.....	33
8.1. Планирование реализации .....	33
8.2. Оценка затрат и финансирование Национальной стратегии развития статистики.....	34
Глава 9. Реализация, мониторинг и оценка .....	37
9.1. Стратегическое управление как непрерывный процесс.....	37
9.2. Управление процессом реализации .....	37
9.3. Отчетность, мониторинг и оценка .....	38
Глава 10. Сущность НСРС.....	40
Ссылки на источники.....	43

## Предисловие

Лица, принимающие решения по вопросам политики на национальном уровне и международное сообщество во все большей мере осознают необходимость укрепления статистического потенциала, поддержки разработки, мониторинга и оценки национальных планов развития, включая Стратегию сокращения бедности (ССБ), стратегию развития секторов экономики, а также осуществление Целей развития в тысячелетии. На Втором заседании Международного Круглого Стола по вопросам управления в целях достижения результатов развития, состоявшемся в феврале 2004 г., и в принятом в результате Марракешском плане действий по статистике (МПДС) было подчеркнuto, что необходима разработка Национальной стратегии развития статистики (НСРС) с целью улучшения базы данных, необходимой для управления результатами, путем предоставления стратегической основы развития статистики, ориентированной на анализ бедности. Статистика представляет ключевой элемент системы мониторинга и оценки процессов.

НСРС предоставит странам стратегию укрепления статистического потенциала в отношении всей национальной статистической системы (НСС). НСРС обеспечит видение того, какой должна быть НСС через 5 - 10 лет и определит вехи движения к этому. Она предоставит всеохватывающую и унифицированную основу для оценки развивающихся потребностей пользователей данных и установления приоритетов и создания потенциала, необходимого для того, чтобы обеспечить эти приоритеты наиболее координированным и эффективным образом. Она также обеспечит основу для мобилизации и укрепления ресурсов (как на национальном, так и международном уровнях) и для эффективного, ориентированного на достижение результатов, стратегического управления НСС.

Это Руководство было подготовлено прежде всего для оказания содействия развивающимся странам в разработке ими НСРС, но будет также полезно партнерам развития, включая гражданское общество, консультантов и международных партнеров, оказывающих технические и другие виды помощи странам с целью улучшения качества статистики для лучшего управления процессами развития. Данное Руководство не является готовым рецептом ввиду широких различий между странами и организациями, которые будут его использовать. Руководящие принципы основаны на широком объеме знаний, который был получен особенно в контексте Управления Результатами Развития и опыта, полученного в ходе реализации Стратегии сокращения бедности; докладов стран о реализации Целей развития в тысячелетии и международных программ укрепления статистического потенциала, таких как ОСРД, Многолетняя интегрированная статистическая программа, Программа кредитования укрепления потенциала (Программа Всемирного банка поддерживающая укрепление статистического потенциала), Руководство ООН по вопросам организации статистики и др.; они основаны также на опыте различных стран, особенно стран Африки, в разработке НСРС. Но руководящие принципы будут неизбежно широкими и достаточно общими с тем, чтобы обеспечить потребности команды разработчиков НСРС, которые впервые встречаются с этими концепциями. Эти руководящие принципы будут подкреплены практическими советами, анализом конкретных ситуаций, опытом стран, содержащимися в Информационной базе НСРС.

Я хотел бы поблагодарить членов Руководящего комитета Консорциума PARIS 21, членов Целевой группы по разработке планов стратегического развития в области статистики и других лиц за их советы и замечания к ранним проектам Руководства,



включая МВФ, Всемирный банк, профессора Бена Киригуера, председателя Совета директоров Статистического Бюро Уганды и консультанта Секретариата PARIS 21. Без их активного участия создание Руководства было бы невозможным.

Антуан Симонпъетри, Менеджер Секретариата PARIS 21

Ноябрь 2004 г.



## **Акронимы**

**СНГ** - Содружество независимых государств

**ООКД** - Основа оценки качества данных

**ЕС** - Европейская комиссия

**ОСРД** - Общий стандарт распространения данных

**ИКТ** - Информационная и коммуникационная технология

**МВФ** - Международный валютный фонд

**МПДС** - Марракешский план действий по статистике

**ЦРТ** - Цели развития в тысячелетии

**МО** - Мониторинг и оценка

**УСИ** - Управление системой информации

**МИСП** - Многолетняя интегрированная статистическая программа

**ОРСП** - Определение расходов на среднесрочную перспективу

**НПО** - Неправительственные организации

**НСРС** - Национальная стратегия развития статистики

**НСО** - Национальная статистическая организация

**НСС** - Национальная статистическая система

**ОЭСР** - Организация экономического сотрудничества и развития

**PARIS 21** - Консорциум «Партнерство в области статистики для развития в 21-м веке (PARIS 21)»

**ПУСП** - Показатели укрепления статистического потенциала

**ССБ** - Стратегия сокращения бедности

**ДССБ** - Доклад о стратегии сокращения бедности

**ССРС** - Специальный стандарт распространения данных

**КИДАС** - Конкретность, измеряемость, достижимость, адекватность и своевременность

**ПКУСП** - Программа кредитования укрепления статистического потенциала  
(Всемирного банка)

**АССВО** - Анализ сильных и слабых сторон, возможности и опасностей

**ТФУСП** - Трастовый фонд для укрепления статистического потенциала

**ООН** - Организация объединенных наций

**ЮНИСЕФ** - Детский фонд ООН



## Глава I. Введение

### 1.1. Обзор Руководства

Настоящее Руководство, подготовленное для оказания содействия в разработке и реализации Национальной стратегии развития статистики (НСРС), предназначено главным образом для тех, кто непосредственно вовлечен в этот процесс, то есть для руководителей и менеджеров национальных статистических систем. Он является частью набора материалов, которые разрабатываются PARIS 21 с целью оказания содействия развивающимся странам в улучшении функционирования их статистических систем. Другие материалы включают:

- Материал, раскрывающий значение и задачи статистики, предназначенный для лиц, принимающих решения, политиков и других лиц, имеющих интерес к статистике;
- Перечень ключевых принципов, лежащих в основе НСРС;
- Библиотека материалов, описывающих примеры наилучшей практики, и Информационная база НСРС<sup>1</sup>, охватывающая основные процессы, связанные с разработкой и реализацией стратегий развития национальных статистических систем.

Эти материалы могут быть получены в PARIS 21 в различных формах, включая бумажные носители, через Интернет, а также на CD-ROM. Они развиваются и расширяются по мере накопления опыта в процессе реализации НСРС в различных условиях в различных странах. В частности, материалы библиотеки примеров хорошей практики будут расширены благодаря возрастающему объему материалов, поступающих от других ведомств, включая ООН, а также от национальных статистических организаций.

Руководство разработано для практических целей и описывает основные процессы, связанные с развитием стратегического подхода к укреплению статистического потенциала, а также доступ к опыту в различных частях мира. Основные области, охваченные в Руководстве, включают:

- Обзор статистических систем в развивающихся странах и обсуждение того, почему страны возможно захотят разработать НСРС
- Обобщение подхода к стратегическому планированию и того, что с этим связано
- Обзор основных элементов процесса разработки НСРС
- Обзор того, что необходимо для руководителей и менеджеров процесса
- Необходимость консультаций и вовлечение всех участников статистического процесса на всех его этапах
- Оценка статистических систем и представление основных инструментов
- Необходимость среднесрочного и долгосрочного видения процесса
- Подготовка детального плана реализации

---

<sup>1</sup> Информационная база НСРС будет представлять библиотеку ссылок на документы по вопросам статистики.



- Переход от планирования к реализации, и особенно в отношении мониторинга прогресса и информирования о нем.

## *1.2. Как использовать материал*

Документ предназначен для использования в качестве Руководства по вопросам применения стратегического подхода к укреплению статистического потенциала в развивающихся странах, а не как конкретная инструкция. Каким образом НСРС будет реализовываться, будет значительно варьироваться по странам и будет зависеть от ряда факторов, включая то, что уже сделано, местные условия развития статистики и административные структуры. Руководство, следовательно, говорит скорее о том, что необходимо принять во внимание и что должно быть сделано, чем о том, какие инструменты следует применять на практике. Больше практических советов, обобщения опыта стран можно будет почерпнуть в Информационной базе НСРС.

Ожидается, что по мере того как, Руководство будет реализовываться на практике, оно будет уточняться и изменяться с тем, чтобы обеспечить потребности различных статистических систем и различных условий. Пользователи и читатели должны использовать Руководство так, как они считают для себя наиболее полезным. Секретариат PARIS 21, однако, хотел бы получить возможно большее число откликов в порядке обратной связи, с акцентом на те разделы документа, которые требуют модификации и расширения. Не существует правильного или неправильного подхода к стратегическому планированию национальных статистических систем; главный критерий – это то, что работает на практике. PARIS 21 хотел бы обратиться к тем, кто заинтересован в повышении эффективности официальной статистики, и готов внести вклад в совершенствование этого документа, особенно путем предоставления информации о том, что работает и что не работает.

## Глава II. Обзор стратегического планирования

### 2.1. Почему стратегическое планирование важно для статистики

Всем странам необходима статистика для обеспечения функционирования органов государственного управления, а также для информирования общества о том, что происходит. Официальная статистика, то есть, информация в цифровой форме, производимая и распространяемая государственными учреждениями, важна как основа для принятия решений по вопросам формирования политики, размещения ограниченных ресурсов, мониторинга достигнутого прогресса, а также для того, чтобы сделать правительство более прозрачным и подотчетным.

Во многих развивающихся странах, однако, статистические системы недостаточно сильны и находятся под все возрастающим давлением. Новые потребности в данных, возникающие в связи с возрастающим акцентом на результаты управления, ставят уже слабые статистические системы в состояние напряжения. В то же время руководители статистических организаций, являющихся частью центрального правительства, попадают под сильное давление с целью сокращения расходов и повышения эффективности. В результате многие статистические системы находятся в состоянии борьбы в условиях ограниченного доверия общества к надежности статистических данных и ограниченных возможностей изменить положение вещей в краткосрочной перспективе. В условиях ограниченности финансовых и кадровых ресурсов им предстоит принимать сложные решения о том, какие производить данные, какие использовать методы и как данные следует распространять и использовать.

Стратегическое планирование – это важный элемент, необходимый для того, чтобы статистическая деятельность управлялась эффективно и обеспечивала потребности в данных. Разработка и последующая реализация НСРС предоставляют возможность для всех участников статистического процесса оценить текущее положение дел в статистике, сделать обзор потребностей в данных и создать среднесрочный план, который будет нацелен на преодоление основных ограничений. Одновременно с разработкой НСРС, акцентирующей на среднесрочном планировании, должны получить дальнейшее развитие существующие инициативы по немедленному улучшению статистики. В случае эффективного управления НСРС может предоставить возможность повысить разнообразие статистики, обеспечить клиентуру на будущее и согласие участников статистического процесса в отношении основных приоритетов на перспективу. Существует много примеров того, как хорошо продуманное и хорошо управляемое стратегическое планирование позволило статистической системе разорвать порочный круг недофинансирования и недоработок и внести существенный вклад в общие усилия по национальному развитию. Стратегическое планирование не предоставляет магическое средство решения всех проблем, стоящих перед руководителями и менеджерами статистических систем. Оно представляет сложный вид деятельности и требует очень тщательного продумывания и управления и серьезного отношения.

Все эффективно функционирующие статистические организации должны планировать свою деятельность стратегически и управлять ими для того, чтобы иметь дело со следующими типами ситуаций, характерными для национальных статистических систем или специфических элементов:

- когда предложение статистических данных не обеспечивает спрос (понимая, что значительная часть спроса может быть исключена ввиду низких ожиданий), например, для того чтобы обеспечить разработку, управление и мониторинг программ национального развития (таких как Стратегия сокращения бедности или стратегия развития секторов экономики) или/и международные обязательства такие как мониторинг прогресса в отношении Целей развития в тысячелетии;
- когда улучшения необходимы в ряде важных сфер деятельности национальных статистических систем и когда существенные недостатки выявлены;
- когда ресурсы ограничены и их использование требует определения приоритетов;
- когда существует необходимость повысить разнообразие статистики и обеспечить устойчивый спрос на статистические продукты и услуги.

## *2.2. Что делает хорошую стратегию*

Тогда как форма и содержание НСРС будут зависеть от таких факторов, как административная структура правительства, уровень развития и возможности, стратегия обычно включает следующее:

- Учреждение механизма проведения консультаций со всеми участниками статистического процесса, включая производителей, потребителей и респондентов;
- Оценка текущего состояния системы, включая оценку с точки зрения потребителей и принимая во внимание существующие программы улучшения;
- Определение и формулирование согласованного понимания в отношении того, что правительство и другие участники статистического процесса ожидают от статистической системы в будущем. Это обеспечивает цель, с которой каждый может согласиться: видение того, где должна быть статистика в перспективе;
- Идентификация стратегических действий, которые необходимы для преодоления ограничений и для того, чтобы обеспечить видение перспективы, включая определение приоритетов действий;
- Составление детального плана с графиком и финансового плана с тем, чтобы реализовать стратегические действия и обеспечить желаемый результат;
- Идентификация механизмов мониторинга прогресса, включая определение индикаторов и информирование с целью обновления и адаптации стратегии.

## *2.3. Разработка на основе того, что уже достигнуто*

Важный исходный момент состоит в том, чтобы осознать, что уже существуют многие инициативы и что только немногие страны должны начать с нуля. Прошедшие несколько лет были свидетелями развития ряда инициатив и систем, которые продвигали наилучший опыт, служили основой для стратегического планирования и содействовали финансированию развития статистики. Основные принципы официальной статистики<sup>2</sup>, принятые Статистической комиссией ООН, устанавливают руководство в отношении основных ценностей и принципов, которых необходимо придерживаться, чтобы производить статистику высокого качества, которая будет пользоваться доверием у потребителей данных. Финансовый кризис середины 1990-х имел своим результатом возросшее признание важности официальной статистики и необходимости иметь более детальные и ясные стандарты для стран, желающих следовать им для улучшения

<sup>2</sup> <http://unstat.unorg/unsd/goodprac/pbabout.asp>



статистических систем. Основываясь на Основных принципах официальной статистики, МВФ в тесном сотрудничестве со значительным числом производителей и потребителей данных официальной статистики, инициировал разработку руководящих принципов производства и распространения этих данных. Специальный стандарт распространения данных (ССРД)<sup>3</sup>, разработанный в 1996 г., содержит руководство для стран, которые осуществляют заимствование или планируют заимствовать на международных финансовых рынках, в отношении набора данных официальной экономической и финансовой статистики, которые следует производить и распространять, с сильным акцентом на своевременность этих данных. Общий стандарт распространения данных (ОСРД)<sup>4</sup>, разработанный в 1997 г., предназначен для всех других стран и ставит в центр внимания улучшение со временем качества широкого набора данных макроэкономической, финансовой и социально-демографической статистики (см. раздел 6.3). Основа оценки качества данных (ООКД)<sup>5</sup> обеспечивает более детальную структуру по сравнению с ОСРД для оценки качества конкретного набора данных (см. раздел 6.4). Показатели укрепления статистического потенциала, разработанные PARIS 21 на основе ООКД, помогают странам идентифицировать сильные и слабые стороны национальных статистических систем и содействуют процессу общения и сотрудничества между партнерами развития путем формулирования общих стандартов измерения статистических потребностей стран. Все они являются важными инструментами, находящимися в распоряжении руководителей в процессе разработки и реализации стратегических планов развития.

Другие международные, региональные и отраслевые документы по данной теме вносят вклад в укрепление потенциала и выпуска национальных статистических систем, включая Многолетнюю интегрированную статистическую программу (МИСП), разработанную Статистическим отделом Европейского Союза (Евростатом) в контексте его работы с восточноевропейскими странами и странами СНГ; и Руководство ООН по вопросам организации статистики.

Весьма важно использовать существующие наработки в организации стратегического планирования и в разработке стратегии. Там, например, где страна уже участвует в ОСРД, метаданные и особенно планы улучшения обеспечат хорошую основу для более детальной оценки и планирования. Там, где ООКД использовалась недавно для оценки качества данных, например, как часть доклада о стандартах и кодах, подготовленных МВФ, эта информация будет бесценной для идентификации сильных и слабых сторон. Даже если эти или другие международные документы не использовались в последнее время, могут существовать полезные материалы из недавних докладов, внутренних обзоров и других источников. Что более важно, страна должна продолжать реализацию плана улучшений, предусмотренных в контексте этих инициатив, в то время как НСРС разрабатывается и одобряется. В процессе создания НСРС эти планы несомненно будут приняты во внимание.

<sup>3</sup> <http://dsbb/imf/org/Applications/web/sdddhome/>

<sup>4</sup> <http://dsbb/imf/org/Applications/web/gdds/gddshome/>

<sup>5</sup> ООКД представляет также модель организации модуля данных Доклада о соблюдении стандартов и кодов (ДССК). ДССК содержит детальную оценку отдельных макроэкономических показателей <http://www/imf/org/external/np/sta/dsbb/2003/eng/dqaf.htm>



#### *2.4. Реализация*

Хорошая стратегия – это та, которая реализуется и которая позволяет достичь ее целей во время и в рамках бюджета. Конечный успех часто достигается в результате тщательно продуманной программы и управления процессом. Имеется большой материал, описывающий примеры хорошей практики и опыта, который может быть полезным для руководителей в процессе принятия ими решений. Это Руководство фокусируется на плане и структуре НСРС, и ряд дополнительных материалов (главным образом, набор существующих документов) будет представлен в Информационной базе НСРС с тем, чтобы охватить широкий круг вопросов, связанных с реализацией стратегии. Целый ряд этих вопросов обсуждается в главах 8 и 9.



страна управляла процессом и принимала ответственность, а также, чтобы все произведенное было характерно для данной страны, все основные решения должны приниматься самой страной<sup>6</sup>. Это, конечно, не должно исключать возможность странам обращаться за технической и другой помощью по вопросам разработки плана стратегии и ее реализации, и во многих случаях эта помощь будет иметь большое значение. Жизненно важно то, что когда аутсайдеры, включая агентства-доноры, вовлечены в процесс, они должны следовать общим принципам ответственности страны и эффективной координации.

### *3.3. Что необходимо сделать: основные компоненты процесса*

Разработка хорошей стратегии требует тщательного управления процессом, включающего ряд важных элементов и предполагающего регулярный анализ и обзор. Оно зависит в значительной мере от того, что уже достигнуто и на основе каких существующих механизмов и процессов может быть разработана стратегия. Как долго может каждый компонент и этап оставаться в силе, будет зависеть от ряда факторов, включая степень срочности разработки стратегии, эффективность процесса принятия решений правительством и сложность национальных статистических систем. Следует продолжать осуществление регулярных программ работы соответствующих ведомств в период разработки стратегии. Было бы неприемлемо останавливать производство статистических продуктов и услуг в период разработки НСРС, поскольку это может оказать негативное влияние на многих участников статистического процесса и маловероятно, что это будет иметь своим результатом продолжение их поддержки.

Размышление о том, что необходимо сделать для подготовки НСРС в большинстве стран, позволяет сформулировать рекомендации для следующих этапов, обсуждаемых в главах, на которые ниже даны ссылки.

#### **Этап 1: инициирование процесса (разработка дорожной карты НСРС) – глава 5**

Основные результаты этого важного этапа состоят в принятии решения разработать НСРС. Как это следует сделать, будет зависеть от местных условий, но во многих странах пришли к выводу, что было бы полезно принять это решение официально, например, на уровне кабинета правительства или на уровне министра, отвечающего за статистику. Некоторые процессы, которые могут быть полезными в контексте принятия решения, включают:

- Успешное пропагандирование, диалог с политиками, лицами, принимающими решения по вопросам политики, например, путем участия в региональных семинарах, проводимых PARIS 21;
- Участие руководителей и менеджеров национальных статистических систем в обсуждении вопросов национальной политики, например, таких как подготовка и мониторинг реализации Стратегии сокращения бедности и/или участия в ОСРД.

Как только решение принято, учреждения участвующие в подготовке НСРС, должны будут подготовить некоторую программу, в которой будут определено, что предстоит

---

<sup>6</sup> Эти вопросы рассматриваются в документе ООН «Некоторые руководящие принципы хорошей практики в области технического сотрудничества по статистике» (Статистическая комиссия ООН, март 1999 г.) и в повестке дня Форума на высоком уровне по вопросам гармонизации и упрощения (Рим, февраль 2003 г.).

сделать и кто это должен сделать, а также когда и как будет осуществлено финансирование.

## **Этап 2: Оценка текущего состояния национальной статистической системы – Глава 6**

Основываясь на существующих процессах, потребуется проведение ряда оценок, включая следующие:

- Сбор и анализ существующей документации
- Определение удовлетворенности потребителей данных, текущих и будущих потребностей в информации, а также возможных пробелов в ней
- Оценка методологии и качества данных
- Оценка существующего потенциала (например, инфраструктуры, технических и других ресурсов)
- Обзор юридической и институциональной основы, связей, вопросов координации
- Оценка организационных факторов, используя такие инструменты, как анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (АССВО).

## **Этап 3: Определение перспективы и выбор стратегии – Глава 7**

Эти виды деятельности основываются на оценке и включают:

- Согласование задач и перспективы
- Согласование желаемых результатов
- Определение приоритетов и стратегий, в основе которых лежат различные сценарии, с целью достижения перспективы и результатов.

## **Этап IV: Подготовка плана реализации – Глава 8**

Следует отметить, что «правильные стратегии» – это еще не все, что требуется для обеспечения эффективности национальных статистических систем. Стратегии следует эффективно реализовывать на основе плана и графика соответствующих работ, включая финансовый план, предусматривающий предложения в отношении внешней помощи.

## **Этап V: Реализация, мониторинг и оценка – Глава 9**

Наиболее важное соображение состоит в том, что важно рассматривать стратегическое управление как непрерывный процесс и что подготовка исходного документа представляет только начало. Для того, чтобы быть эффективными, статистические системы должны быть гибкими и удовлетворять запросы на данные в меняющихся условиях. Любой среднесрочный план, следовательно, неизбежно потребует уточнений в свете полученного опыта. Процесс стратегического управления, следовательно, требует создания механизмов, необходимых для мониторинга и оценки достигнутого прогресса, для обзора стратегии и внесения необходимых модификаций.

## Глава 4. Охват

### 4.1. Национальная статистика и национальные статистические системы

Официальная статистика разрабатывается и распространяется государственными учреждениями «как важный элемент системы информирования общества, обслуживания потребностей органов государственного управления путем предоставления данных об экономике, социальных и демографических процессах, окружающей среде»<sup>7</sup>, которые важны в контексте принятия решений по вопросам формирования политики и обсуждения различных проблем как в рамках правительства, так и за его пределами. Эти данные получаются в результате ряда процессов, включая специальные статистические переписи и обследования или как побочный продукт деятельности правительственных учреждений, обычно путем извлечения данных из административных документов и материалов или с помощью других методов, таких, например, как наблюдение на расстоянии. Обычно центральные статистические учреждения основываются с целью осуществления конкретных видов статистической деятельности, а также для общей координации. Даже в странах с высокой степенью централизации статистической деятельности некоторые статистические работы могут осуществлять различные ведомства. Даже если центральное статистическое учреждение ответственно за проведение национальных переписей и обследований, другие ведомства могут разрабатывать и распространять статистические данные, источником которых являются материалы, создаваемые в процессе административной деятельности, которую они осуществляют. Центральный банк, например, обычно отвечает за осуществлением банковского надзора и разрабатывает и публикует данные банковской статистики. Аналогично этому министерства финансов разрабатывают и публикуют данные статистики государственных финансов, а министерства образования делают то же самое в отношении статистики образования.

Концепция национальной статистики применяется, когда официальные статистические данные производятся и распространяются более, чем одним ведомством. Основная идея национальной статистики состоит в том, чтобы объединить наиболее важные показатели и наборы данных в рамках единой концептуальной основы, которая позволяет обеспечивать потребителей качественными и внутренне согласованными данными различных разделов статистики. Ключевой принцип, лежащий в основе ОСРД, состоит в том, что страны публикуют описания методов и процедур получения данных из различных источников и разрабатывают планы улучшения охвата, качества и согласованности данных.

На ранних этапах процесса НСРС необходимо решать вопросы институционального охвата. Во многих ранних стратегических планах основное внимание уделяется центральной статистической организации и рассматриваются вопросы улучшения охвата и распространения данных, за которые центральная статистическая организация несет ответственность. Другие блоки данных, которые важны для анализа национального развития, но которые не разрабатываются центральным статистическим ведомством, не охватывались планами. В то же время следует отметить, что сравнительно недавно многие страны стали разрабатывать стратегические планы, которые охватывают национальные статистические системы в более широком понимании. Эти стратегии

<sup>7</sup> Основные принципы официальной статистики, ООН.

включают как центральные статистические ведомства, так и другие ведомства, и следовательно имеют более широкий охват как с точки зрения данных, так и их потребителей.

Решение по вопросу о том, какие ведомства, блоки данных и виды деятельности должны быть охвачены НСРС, должно быть принято в данной стране и оно зависит от ряда факторов, но несомненно, что существует ряд преимуществ в обеспечении возможно широкого охвата НСРС, включая следующие элементы:

- Широкий характер процесса разработки НСРС может содействовать большей координации и сотрудничеству в области статистики, устранению дублирования и повышению эффективности, а также учету межсекторного спроса;
- Он может привести в соответствие предложение данных со спросом на них. В таких областях, например, как мониторинг реализации Стратегии сокращения бедности, показатели, по всей вероятности, могут быть разработаны различными ведомствами. То же самое относится к показателям, используемым для мониторинга реализации Целей развития в тысячелетии. Включение этих показателей в НСРС позволяет подготовить конкретный план по улучшению охвата, периодичности и своевременности данных, а также других аспектов качества информации;
- Расширение охвата с целью включения основных блоков данных, представляющих интерес для потребителей, подключение других ведомств (например, отраслевых министерств) будет содействовать повышению интереса к статистике и расширению круга участников, заинтересованных в реализации стратегии;
- Повышение уровня интереса и поддержки развития концепции национальной статистики и использование уже имеющегося опыта в области координации и улучшения качества национальной статистики, например, путем участия в ОСРД.

Процесс вовлечения других ведомств в НСРС и обеспечение широкой клиентуры для статистики обсуждается в Главе 6. Свидетельства из многих стран говорят о том, что развитие концепции национальной статистики и вовлечение других ведомств в рамки охвата НСРС может быть придется осуществлять постепенно. Не все ведомства возможно понимают преимущества активного участия с самого начала, а некоторые ведомства возможно пожелают сохранить свою независимость. При этих обстоятельствах может оказаться более эффективным постепенный подход, который содействует участию и вовлечению путем демонстрации преимуществ, чем подход, который просто требует участия и предполагает оказание давления.

#### *4.2. Акцент на спрос и предложение*

Для того, чтобы быть эффективной, концепция национальной статистической системы и стратегического планирования должна принимать во внимание спрос на информацию и удобства потребителей с тем, чтобы максимизировать статистическую продукцию. Для того, чтобы эффективно обслуживать потребителей данных, руководители статистических ведомств должны отдавать отчет в отношении того, кто является потребителем данных и разрабатывать механизмы установления регулярной обратной связи. Поэтому вовлечение потребителей данных в НСРС очень важно. Статистическая

система может развиваться нормально, только если ее продукты и услуги удовлетворяют потребности потребителей.

В любой стране существует значительное число различных потребителей статистических данных, таких как: лица, принимающие решения по вопросам политики в правительстве и квази-правительственных учреждениях, политики на разных уровнях, исследователи, аналитики и ученые; общественные организации, такие как неправительственные организации, частные организации, международные и религиозные организации, а также благотворительные организации, средства массовой информации и общество в целом.

Потребители данных играют важную роль в развитии национальной статистической системы, содействуя достижению общего понимания вопросов политики и требований к статистике, определению приоритетов в производстве статистической информации, прояснению целей сбора статистических данных и согласованию наилучших методов распространения данных. Важная часть процесса НСРС состоит в том, чтобы предусмотреть консультации с различными потребителями данных и разработать механизмы, которые обеспечат консультации в будущем.

#### *4.3. Статистика для использования на различных уровнях*

Стратегическое планирование национальных статистических систем должно принимать во внимание использование данных на различных уровнях – национальном, международном, отечественном, региональном. Хотя основное внимание должно быть уделено национальному уровню, у стран есть обязательства представлять данные международным и региональным организациям. Одно важное обязательство, которое приняли страны, когда они подписывали Декларацию ООН о новом тысячелетии, состоит в том, что они должны представлять на регулярной основе информацию о прогрессе в достижении Целей развития в тысячелетии. Членство в региональных организациях, таких как Южно-Африканское сообщество развития, Экономический и финансовый союз Западной Африки или Общей рынок Карибского региона, также налагает на страны обязательства гармонизировать их национальную статистику и регулярно представлять ключевые данные этим региональным организациям. Представление этих данных и другие обязательства должны быть включены в НСРС.

С другой стороны, многие страны осуществляют политику децентрализации в качестве важного элемента политики их развития, и поэтому важно, чтобы потребности местных органов государственного управления как в качестве производителей, так и потребителей статистической информации нашли отражение в НСРС. Информационная база НСРС обеспечит доступ к статистическим материалам для местных органов государственного управления и идентифицирует подход различных стран в этом процессе. Проблемы имеют более сложный характер в странах с федеративным устройством, в которых ответственность в отношении различных видов деятельности правительства определена законодательно и в конституции.

В странах, где процесс формирования НСРС находится на ранней стадии, опыт показывает, что важно сначала создать потенциал в центре, прежде чем делать это на уровне местных органов государственного управления. Характер статистической системы, предполагающий применение общих определений и концепций как условие получения надежных данных, пригодных для использования, почти всегда требует



применения в стратегическом планировании подхода «сверху – вниз». Обычно важно отработать процесс в центре и начать эффективную работу, прежде чем начать уделять внимание вопросам на местном уровне.

Однако недавний прогресс в области технологий может помочь решать проблемы местных органов более эффективно, чем это было возможно раньше. В частности, такие процессы и технологии как географическая информационная система, оценка данных для небольших зон и карта бедности делают возможным предоставление данных в форме, удобной для немедленного использования, на низких уровнях агрегирования. Больше информации об этих и других процессах можно будет найти в Информационной базе НСРС.

## Глава 5. Руководство процессом

### 5.1. Необходимость политического руководства, контроля и поддержки

Политические лидеры и ответственные чиновники, включая лиц, принимающих решения по вопросам политики, а также лица, занимающиеся финансовым планированием, должны участвовать в процесс разработки плана и структуры НСРС на возможно ранней стадии для того, чтобы:

- Более эффективно пропагандировать статистику, проявляя большую политическую волю с целью развития и использования статистики;
- Обеспечить соответствие НСРС ситуации в стране и разрабатывать реалистичные и экономичные стратегии и планы действий;
- Принимать или одобрять решения (например, в отношении перспективы для национальной статистики, реформирования и реструктуризации национальной статистической системы, пересмотра правовой основы, создания механизмов координации, установления приоритетов, инвестирования в статистику).

Уровень участия политических лидеров будет варьироваться в зависимости от политического устройства и процесса принятия политических решений в каждой стране. Во многих странах будет важным добиваться, чтобы политические лидеры участвовали на всех стадиях процесса, одобряя каждую стадию; тогда как в других странах они возможно одобряют процесс в начальной стадии и рассмотрят стратегические рекомендации в конце процесса разработки плана и структуры НСРС.

Опыт во многих странах показывает, что план, у которого есть политический защитник (а лучше несколько защитников), продвигающий процесс, обеспечивает лучшие результаты. В дополнение к вовлечению существующих партнеров следовало бы идентифицировать потенциальных доноров с помощью обзора документов планирования (например, Стратегии помощи стране со стороны Всемирного банка) и идентифицирования наиболее важных точек для налаживания сотрудничества между донорами (защитник процесса со стороны донора).

### 5.2. Группа разработчиков

Так же как политическое руководство, НСРС потребует технического управления и руководства с целью координации разработки стратегии, работы в тесном сотрудничестве с сотрудниками и другими участниками национальной статистической системы. Процесс может управляться, как некоторый проект, с помощью руководителя группы разработчиков, имеющего достаточно высокий ранг и положение, чтобы председательствовать на совещаниях с ответственными чиновниками правительства, представителями бизнеса и гражданского общества. В большинстве стран национальная статистическая организация играет центральную роль в национальной статистике. Поэтому весьма вероятно, что она будет играть центральную роль как в разработке, так и реализации стратегии, и, вероятно, выдвинет лидера, обеспечит помещение и административную поддержку группе.

Группа разработчиков должна быть не слишком большой и громоздкой. Ядро группы из трех-четырех человек, возможно, будет наиболее адекватным, кроме того, в группе должно быть еще несколько человек для того, чтобы иметь дело с различными аспектами разработки и специальными вопросами. Важно обдумать весь процесс до реализации, и ядро команды может быть вовлечено в процесс за рамками этапа разработки стратегии. Члены ядра и другие члены группы должны быть сотрудниками разных подразделений национальной статистической системы, включая отраслевые министерства и децентрализованные структуры правительства; они должны включать статистиков, аналитиков и потребителей данных, а также ключевых лиц, участвующих в таких процессах, как Стратегия сокращения бедности и ОСРД. Может потребоваться принятие трудных решений, связанных с изменением акцентов в статистической программе и возможной реструктуризацией и понижением статуса некоторых организаций. Поэтому должна быть обеспечена объективность, чему будет способствовать широкое членство, включение одного или двух независимых лиц, которые помогли бы группе решать эти вопросы объективно. Возникнет также необходимость осуществлять обзор процесса, вовлекая все ключевые ведомства, плюс потребителей данных вне правительства, например, возможно вовлечение двух самостоятельных руководящих групп, способных консультировать по техническим аспектам и наблюдать за процессом управления.

Весьма важно, чтобы всем вовлеченным лицам было предоставлено достаточное время их организациями для того, чтобы они могли выполнить ту роль, которую от них ожидают в группе.

Многие страны считают полезным пригласить консультантов для получения от них рекомендаций в адрес группы разработчиков стратегии. Консультанты могут воспользоваться опытом других стран, могут, проявляя независимость, ставить трудные вопросы; они могут быть экспертами с хорошей репутацией в этой области, а также способностью решать вопросы организации и содействия. Однако, во многих случаях международные консультанты имеют больше опыта в разработке стратегий. Но это не должно уводить от ответственности страны или местных решений вопросов. Это может быть отражено в документе, фиксирующем круг ответственности.

### *5.3. Дорожная карта разработки Национальной стратегии развития статистики (НСРС)*

Этот этап разработки процесса является очень важным, и успех всех других этапов зависит от того, насколько успешно осуществлен этот этап. В ходе этого этапа должны быть приняты важные решения, которые дадут ответы на следующие вопросы:

- Как мы обеспечим, чтобы стратегия соответствовала целям национального развития и ответственности страны? Какая статистическая продукция должна быть произведена и когда?
- Что следует предпринять, чтобы предлагаемая стратегия была представлена наиболее эффективным образом?
  - Какова своевременность?
  - Каковы главные действующие лица?
  - Как обеспечить, чтобы стратегия была ориентирована на практику и могла быть реализована?
  - Каковы механизмы политической поддержки, одобрения и информирования?

- Имеем ли мы, как страна, потенциал и квалификацию для того, чтобы решать задачу, или нам необходима помощь? Если да, то в какой форме она должна быть предоставлена? Финансирование и/или техническая помощь, и за счет каких источников они должны быть обеспечены?

Процесс разработки стратегии будет запланирован, его основные этапы и аспекты будут определены, включая решение вопросов о том, как и когда будут обеспечены политические и финансовые обязательства в отношении реализации НСРС? Вовлечение потенциальных доноров на этом этапе будет полезным для НСРС, чтобы обеспечить согласованную основу для получения помощи на многосторонней и двухсторонней основе.

#### *5.4. Создание клиентуры, идентифицирование основных участников процесса и консультации по вопросам управления*

Опыт стран, которые осуществили разработку стратегических планов развития статистики, и опыт разработки и управления Стратегии сокращения бедности ясно продемонстрировали важность консультаций и поддержания связей. Поэтому на раннем этапе будет необходимо идентифицировать основных участников процесса и обеспечить их вовлечение. Это может быть достигнуто путем анализа основных участников процесса, с помощью которого можно будет установить взаимоотношения между участниками процесса в рамках национальной статистической системы и проанализировать их участие и относительное влияние. Таким образом, ключевые участники дискуссии будут идентифицированы и вовлечены в процесс. Анализ обеспечит понимание роли национальной статистической системы, включая основные группы потребителей данных.

У различных участников процесса будут различные интересы, и у них будет различная степень и форма участия. Некоторые из них возможно будут частью ядра или другими членами команды разработчиков. С другими будут проводиться консультации на тех этапах процессов, которые соответствуют их участию. Некоторые будут частью политического или технического управления и процесса одобрения структуры НСРС и статистического выпуска.

Широко должны быть вовлечены неправительственные организации, включая организации бизнеса, гражданского общества и науки. В качестве посредников могут выступать такие организации, как ассоциации гражданского общества, торговые палаты и профсоюзные организации. Отдельные ученые, у которых есть знания, интерес и время, могут также представить интерес как аналитики и потребители данных.

Вероятно будут важные вопросы и этапы процесса разработки стратегии, когда потребуются широкие консультации и дискуссии, например, на начальном этапе процесса и когда необходимы консультации для определения перспективы и рассмотрения проектов докладов. Возможно будет полезным связать эти широкие консультации с другими процессами, например, с обновлением и мониторингом Стратегии сокращения бедности или другими основами формирования политики. На начальный семинар должны быть приглашены основные участники статистического

процесса, на нем они должны быть информированы о том, что ожидается от них. Это может быть следующее:

- Представить соответствующие принципы управления и пояснить как они, если их правильно применять, могут обеспечить существенное улучшение статистики
- Ознакомить с предложениями относительно разработки НСРС и мер по ее реализации, включая график работ
- Ознакомить участников с соответствующим международным опытом, руководящими принципами, стандартами и концепциями
- Инициировать процесс консультаций по вопросу о том, в какой мере национальная статистическая система обеспечивает потребности в информации.

### *5.5. Разработка плана поддержания связей*

Команда разработчиков НСРС должна постоянно информировать основных участников статистического процесса, направляя им соответствующую информацию, поддерживая благоприятную ситуацию и обеспечивая широкую поддержку стратегии, например, среди членов Парламента и общественности. Часто важно одновременно проводить консультации и поддерживать связь с тем, чтобы содействовать принятию обязательств и ответственности за процесс за пределами круга тех, кто прямо вовлечен в разработку стратегии. Возможно, что это несколько замедлит процесс, но обеспечит выгоду в перспективе. План поддержания связей будет полезным и потребует поддержки как выделением времени для соответствующих сотрудников, так и в финансовом отношении.

Различные способы поддержания связей будут необходимы в отношении разных аудиторий. Регулярное информационное письмо может быть направлено всем участникам статистического процесса, информируя их о достигнутом прогрессе и предлагая им представить свои замечания и предложения. Отдельная форма информирования может быть предусмотрена в отношении членов Парламента с целью подготовки основы для принятия соответствующих законов; регулярные сообщения должны направляться лицам, ответственным как за техническое, так и за политическое управление процессом разработки стратегии (например, руководящим комитетам).

Информирование и обеспечение поддержки в более общем плане может быть осуществлено через средства массовой информации, включая пресс-релизы, интервью на радио и телевидении, плакаты.

## Глава 6. Оценка текущего состояния национальной статистической системы

### 6.1. Необходимость оценки

Немногие страны начнут стратегическое планирование с чистого листа<sup>8</sup>, и целью стратегического плана, как правило, будет совершенствование существующей национальной статистической системы. В большинстве случаев страны уже будут участвовать, например, в таких программах МВФ, как Специальный стандарт распространения данных (ССРД) или Общий стандарт распространения данных (ОСРД), или производить оценку по системе “Основы оценки качества данных” (ООКД) модуля данных Отчетов о соблюдении стандартов и кодов. Целью Национальной стратегии развития статистики (НСРС) является создание новых и развитие имеющихся методов с целью охвата всех секторов и пользователей данных, включая определение приоритетов статистической деятельности, а также рассмотрение “более тонких” организационных и институциональных аспектов стратегического планирования.

В качестве первого шага в разработке стратегии желательно произвести углубленную оценку текущего состояния системы, в том числе с точки зрения пользователя, и принимая во внимание действующие программы ее совершенствования. Оценка должна быть реалистичной, объективной, беспристрастной и критической. Для нее должны использоваться самые лучшие методы, и она должна быть структурирована в соответствии с международными стандартами и схемами. Оценка должна привести к пониманию адекватности результатов национальной статистической системы (НСС), ее организации и управления ею как единого целого. Говоря более конкретно, она должна привести к пониманию состояния следующих аспектов:

- Текущие и ожидаемые в будущем требования пользователей к статистической информации; оценка ими адекватности имеющейся статистики и пробелов в имеющихся и планируемых данных; их приоритеты; их способность эффективно использовать статистическую информацию;
- Имеющиеся статистические данные, их источники, как быстро они могут быть доступными для пользователей (политика в области публикации и распространения данных);
- Мероприятия по обеспечению связи и координации между производителями и между производителями и пользователями статистики, а также распределение приоритетов НСС;
- Юридические и институциональные структуры, в которых действуют ключевые производители статистики;
- Организационные аспекты, включая управление НСС, политику в области человеческих ресурсов; сильные и слабые стороны, возможности и опасности;
- Качество статистических данных, как они получают (методы и процедуры, использование международных стандартов, ограничения и проблемы) и обрабатываются, анализируются и архивируются (политика в области информационной технологии, базы данных); и

<sup>8</sup> Исключение могут составлять страны, возрождающиеся после конфликтной ситуации, когда ранее существовавшая система может быть существенно разрушена, или новые страны, где статистические учреждения отсутствуют или находятся в зачаточном состоянии.

- Текущие возможности НСС (материальные, статистические и в части инфраструктуры информационно-коммуникационной технологии; человеческие и финансовые ресурсы; политика и стратегия в области распространения информации).

Это позволит учесть точки зрения основных групп пользователей и производителей статистики; сравнить потребности с наличием всех официальных статистических данных и ведомств, которые их производят; учесть наличие всех имеющихся обязательств в области статистики; законодательные или другие основания, в соответствии с которыми разрабатываются данные, адекватность инфраструктуры и процессов, используемых для производства статистики и управления ею; адекватность внутренних финансовых ресурсов; существование программ укрепления потенциала; и доступность внешних технических и финансовых ресурсов.

## *6.2. Оценка потребностей и степени удовлетворенности потребителей данных*

Существует множество типов пользователей: политики, государственные ведомства, государственные и негосударственные компании, гражданские общественные организации, наука, средства массовой информации, широкая общественность, донорские и международные организации. Им нужны различные статистические данные для разных целей, и они различаются по своим возможностям и опыту в части использования статистики. Некоторые потребности могут не удовлетворяться в связи с отсутствием статистических данных, и потенциальный спрос следует рассматривать как текущий спрос. Потребности пользователей не могут быть удовлетворены должным образом, если в отношении них отсутствует соответствующая идентификация, обобщение, понимание и определение приоритетов. Важно подчеркнуть, что пользователи всегда будут иметь длинный перечень требований к статистике, и следует приложить все усилия для руководства пользователями в части определения их приоритетов. Кроме того, потребности и приоритеты пользователей постоянно меняются, и отслеживание этих изменений требует постоянных консультаций и диалога с пользователями. Это можно осуществить с помощью различных подходов к оценке потребностей пользователей. Как и вообще в отношении оценки, группа разработчиков, вероятно должна будет основываться на текущих процессах для создания базовой оценки потребностей пользователей, как это рекомендуется для Национальной стратегии развития статистики.

Консультации и дискуссии с пользователями должны быть нацелены на выяснение, помимо прочего, следующих моментов:

- Как они используют статистику в своей деятельности;
- Доступность требуемых статистических данных и возможные ограничения из-за их отсутствия;
- Их оценка адекватности имеющейся статистики в части соответствия, точности, согласованности, полноты, своевременности, уровня дезагрегирования (в географическом разрезе, по полу и т.д.) и доступности;
- Их отношения с основными производителями статистики и их роль в развитии НСС;
- Их текущие и ожидаемые в будущем потребности и приоритеты в отношении статистики и имеющиеся пробелы;

- Как, по их мнению, лучше всего могут быть удовлетворены их потребности в контексте Национальной стратегии развития статистики.

Один из подходов состоит в определении тех, кто интересуется определенными совокупностями данными, и установлении контакта с этими пользователями. Те, кто включен в список для рассылки, используемый при распространении статистической информации, и кто часто контактирует с национальной статистической организацией и другими статистическими ведомствами, могут быть взяты в качестве подходящего исходного пункта при определении основных пользователей данных. С отдельными учреждениями из каждой основной группы пользователей следует проводить консультации и дискуссии в индивидуальном порядке или в составе небольших групп, в то время как другие можно пригласить к сотрудничеству в письменной форме. Этот процесс должен обеспечить охват консультациями как лиц, формирующих политику и принимающих решения, так и технический персонал в учреждениях пользователей.

Второй подход к привлечению пользователей, который был успешно применен в ряде стран – это проведение в странах семинаров по ОСРД. На этих семинарах встречаются разработчики и пользователи данных и организации-доноры. На семинарах рассматриваются специальные статистические вопросы, представляющие интерес для участников, и кроме того, они способствуют диалогу между группами разработчиков и пользователей. Семинары доказали свою полезность для осознания участниками важности статистики, представления докладов о прогрессе в области совершенствования данных и обсуждения новых проблем.

### *6.3. Оценка и планирование статистических систем*

После определения потребностей пользователей следующим шагом является оценка имеющихся и планируемых результатов деятельности НСС для удовлетворения этих потребностей. Каждый ключевой результат должен быть оценен в соответствии с согласованными критериями, например, с помощью параметров качества ООКД или Показателей укрепления статистического потенциала. Затем планы должны быть актуализированы и пересмотрены, как необходимо.

#### ***Роль ОСРД***

ОСРД будет играть центральную роль в Национальной стратегии развития статистики в большинстве стран. Большое число стран<sup>9</sup> во всех регионах в настоящее время участвуют в ОСРД и поэтому уже предприняли многие шаги, требующиеся для разработки стратегического подхода к развитию статистики. Те страны, которые пока не участвуют в ОСРД, найдут в ней важный первый шаг. Чтобы узнать, почему ОСРД так хорошо способствует разработке стратегического плана, полезно рассмотреть ключевые характеристики этой системы.

ОСРД – это структурированный процесс, с помощью которого страны планируют в долгосрочной перспективе, как улучшить качество данных, разрабатываемых и

<sup>9</sup> По данным на сентябрь 2004 г. 76 стран участвуют в ОСРД. В дополнение к этому 57 стран присоединились к ССРД, из них четыре ранее были участниками ОСРД. ССРД использует такие же параметры, как и ОСРД.

распространяемых их национальными статистическими системами, с тем чтобы они соответствовали потребностям лиц, формирующих и анализирующих макроэкономическую и социальную политику. Страны, которые участвуют в этой системе, определяют приоритеты, которым они будут следовать, в совокупности планов развития, отражающих направление и скорость изменений с учетом ресурсов и других ограничений. Процесс ОСРД полезен как для стран с зачаточной статистической системой, так и для стран с достаточно развитыми системами, желающими присоединиться к ССРД.

ОСРД поощряет здоровую статистическую практику в части разработки и распространения данных экономической, финансовой и социально-демографической статистики. Особое внимание уделяется потребностям пользователей, которые обеспечиваются с помощью параметров, относящихся к качеству, целостности и общественному доступу к данным. Все вместе, эти приоритетные области ОСРД образуют прочную основу для формулирования долгосрочной политики статистического развития, которая может быть прямо интегрирована в стратегический план.

ОСРД строится вокруг четырех ключевых параметров<sup>10</sup>:

- Охват, периодичность и своевременность данных
- Качество данных: прозрачность методологии, источники и перекрестный контроль
- Целостность: прозрачность, объективность и профессионализм
- Доступ общественности: график выпусков и одновременный выпуск для всех.

Эти параметры характеризуют подход ОСРД к поощрению наилучшей статистической практики. **Охват данных** ОСРД относится к основным областям данных макроэкономической и финансовой статистики (данным реального, фискального, финансового и внешнеэкономического секторов), а также к данным социально-демографической статистики, включая показатели для характеристики населения, здравоохранения, образования и бедности (включая показатели проекта “Цели развития в тысячелетии”). Участники ОСРД разрабатывают метаданные об их текущей статистической практике в каждой области. Метаданные предназначаются для использования разработчиками данных, лицами, формирующими политику, и аналитиками в правительстве и вне его. Анализ методов разработки данных приводит непосредственно к выводам о качестве данных, и участники готовят краткосрочные и среднесрочные планы по их совершенствованию. Страны побуждают быть реалистичными в отношении этих планов и указывать области, в которых улучшения могут быть достигнуты только с внешней технической и/или финансовой помощью.

Параметры ОСРД в отношении **целостности** и **доступности** относятся к критическим вопросам, связанным с доверием пользователей к профессионализму осуществления процесса разработки и распространения данных. Они основываются непосредственно на документе ООН “Фундаментальные принципы официальной статистики”. Каждое учреждение, распространяющее статистические данные, готовит отчеты по метаданным, в которых содержится характеристика того, как его текущая практика соотносится с передовой международной практикой. Учреждения также представляют планы совершенствования их статистических систем.

<sup>10</sup> Подробности о параметрах и охвате данных можно узнать на сайте ОСРД <http://dsbb.imf.org>.

В то время как данные, охваченные ОСРД, необходимы для всех стран, ОСРД не охватывает все совокупности данных, которые требуются для полной системы официальной статистики<sup>11</sup>. Однако подход ОСРД можно легко распространить на другие совокупности данных, и страны могут рассматривать это как полезное мероприятие. Вопросы целостности и доступности относятся ко всем учреждениям, производящим статистические данные, так что подход ОСРД к этим областям можно рассматривать как всеобъемлющий.

Главной особенностью ОСРД является то, что она способствует координации статистики внутри страны. Совокупность данных ОСРД охватывает данные, производимые, по крайней мере, тремя, а зачастую десятками ведомств. Страны побуждают создавать комитеты ОСРД, состоящие из представителей всех заинтересованных ведомств. Учреждение таких комитетов во многих странах упоминается как ключевое средство информирования ведомств о том, какие данные разрабатываются, где имеются совпадения в сборе данных и где можно обеспечить эффективность разработки и распространения данных.

Важно отметить, что оценка и планирование статистических систем не являются одноразовым мероприятием. ОСРД предусматривает регулярную оценку качества данных и практики их распространения, оценку приоритетов, потребностей пользователей, отчеты о совершенствовании и переоценку стратегии. Метаданные ОСРД, представленные МВФ в электронном бюллетене<sup>12</sup>, можно использовать как эффективное средство связи со всеми обладателями достижений, а также изменяющихся потребностей и приоритетов, и для привлечения внимания потенциальных доноров к потребностям в технических и финансовых ресурсах.

### ***Основы оценки качества данных (ООКД) и Показатели укрепления статистического потенциала***

ООКД объединяет параметры ОСРД в единую структуру для детальной оценки отдельной области данных. ООКД служит нескольким пользователям. Во-первых, он служит органам управления страны, помогая им самим оценить статистические системы. Такие оценки способствуют подготовке планов совершенствования, хорошо сориентированных на конкретные цели, которые могут помочь обеспечить при необходимости поддержку доноров. Она служит также негосударственным и государственным пользователям данных, гарантируя контроль за параметрами, обеспечивающими качество данных, и позволяя пользователям оценить качество данных для их собственных целей.

ООКД определяет шесть параметров качества: (1) Предпосылки качества; (2) Гарантии целостности; (3) Правильность методологии; (4) Точность и надежность; (5) Удобство пользования; и (6) Доступность. Первые два параметра относятся к юридической и организационной структуре, в которой функционирует НСС. Четыре других параметра

<sup>11</sup> Статистический отдел ООН разработал Классификацию статистической деятельности, представляющую собой полный перечень статистических вопросов, которые могут быть охвачены Национальной стратегией развития статистики. Эту классификацию можно найти на сайте <http://unstats.un.org/unsd/methods/statact/acc-class.htm>.

<sup>12</sup> Метаданные по всем участвующим странам можно найти на сайте <http://dsbb.imf.org>.

являются более специфическими для категорий данных. В настоящее время имеются ООКД для следующих совокупностей данных: национальные счета, индексы потребительских цен, индексы цен производителей, статистика государственных финансов, статистика денежного обращения, платежный баланс и доходы лиц за чертой бедности (в денежном измерении). Общая структура ООКД может быть применена странами к любой совокупности данных, которую они считают наиболее важной. (Эти аспекты рассматриваются в других местах, главным образом, под рубрикой “Подготовка плана реализации” в главе 8 и в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.<sup>13</sup>)

Показатели укрепления статистического потенциала PARIS21 включают как количественные, так и качественные показатели для использования странами для самостоятельной оценки и составления отчета об уровне развития их статистических систем. Определяются три уровня измерения:

- *общесистемные показатели* характеризуют статистические данные, которые производит страна, включая базовый год, к которому они относятся, и производящие их ведомства;
- *ведомственные показатели* качества относятся к ведомству(-ам), производящим статистические данные. Страны решают, какие ведомства включить, но для сопоставлений между странами включаются ведомства, ответственные за производство статистических данных о ВВП, населении, доходах и расходах домашних хозяйств;
- *показатели качества конкретных данных* относятся к конкретным статистическим данным, решение об их охвате также принимается страной, но международные сопоставления включают данные о ВВП, населении, доходах и расходах домашних хозяйств.<sup>14</sup>

#### 6.4. Оценка правовой основы и организационных аспектов

В ходе изучения внешней среды функционирования национальных статистических систем (НСС) следует определить и оценить экономическое, социальное, политическое, юридическое и технологическое окружение, которое может способствовать или препятствовать эффективности системы. Следует также рассмотреть уровень отношения к статистике в стране; степень использования имеющихся статистических данных, особенно для формулирования политики и принятия решений на основе оценки действительности; процессы и программы, управляемые государством, для которых статистики должны предоставлять информацию; и программы реформирования, которые могут влиять на стратегию. В дополнение к ООКД в этом может помочь анализ АССВО, определяющий возможности и опасности для НСС, что обычно выходит за рамки ведомственного контроля; а также сильные стороны, на которые следует опереться при выработке стратегии, и слабости, на которые следует обратить внимание. Руководство по изучению окружающей среды, АССВО и другим инструментам можно получить в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.

<sup>13</sup> Группа разработчиков может определить небольшие группы сотрудников НСС и ключевых участников, которые будут участвовать в управлении этими оценками и подтверждении полученных данных при руководящей роли НСС и ключевых участников.

<sup>14</sup> Итоговый отчет о Показателях укрепления статистического потенциала

Эта часть оценки относится к институциональной структуре НСС и организационным аспектам в части управления ведомствами своей деятельностью. Оценка ООКД может помочь в рассмотрении таких предметов, как:

- **Статистическое законодательство и органы власти**, которые руководят деятельностью ведомств, включая их мандаты и роли; и адекватность национального статистического законодательства. Руководство ООН по организации статистики содержит аннотацию модельного Закона о национальной статистике, которую страны могут использовать для оценки адекватности их национального статистического законодательства;
- **Механизмы для консультаций между производителями и пользователями статистики** и описание того, как они функционируют, например, комитеты и другие структуры для сотрудничества пользователей и производителей, а также между производителями, обеспечения согласованности между источниками данных, учитывая, что для конкретных ситуаций в странах подходят различные модели;
- **Положение и статус статистических ведомств внутри правительства**, например, в качестве автономных или полуавтономных ведомств или как часть министерства или департамента;
- **Ясность задач и стратегических целей, институциональная культура и структура** и степень приверженности ведомства **профессиональной этике и международным стандартам**;
- **Кадровая политика** в части соответствия кадров (по численности, опыту, знаниям, квалификации) и управления ими (набор и сохранение, возможности для продвижения, наличие кадровых статистиков); **повышение квалификации кадров** (как первоначальное статистическое образование, так и последующее повышение профессиональной квалификации) и **управление этим процессом**;
- **Финансовые ресурсы и инфраструктура**.

## Глава 7. Определение перспективы и выбор стратегии

В этой главе описываются взаимосвязанные концепции “задачи”: которая описывает деятельность организации или системы; “перспективы”: под которой понимается направление развития; стратегическое планирование для осуществления деятельности и развития; и планирование приоритетов. Более подробная информация будет доступна в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.

### 7.1. Определение перспективы

Определение перспективы является ключевым компонентом стратегического планирования. Оно предполагает формулирование или пересмотр задачи и перспективы НСС.

Формулировка **задачи** отвечает на вопрос: **в чем состоит наша деятельность**, и зачем мы существуем как ведомство или система. Она создает основу для определения приоритетов, стратегии, планов и распределения работы. Формулировка задачи должна содержать описание цели, заказчиков, продуктов или услуг, рынков, философии и базисной технологии, используемой статистической системой для реализации ее перспективы. Формулировка задачи должна быть воодушевляющей, сообщающей энергию, мотивацию и взбадривающей как персонал, так и заказчиков. Она должна создавать общность интересов, а также “эмоциональную связь” и “ощущение миссии” для руководителей и персонала ведомства<sup>15</sup>. Для национальной статистической системы и особенно для центрального статистического ведомства задача будет вытекать из Закона о статистике или любого другого законодательного акта, предоставляющего мандат на статистическую деятельность.

#### **Примеры формулировки задачи статистических ведомств**

*Формулировка задачи для Статистического института Ямайки: предоставлять необходимую, своевременную и точную статистическую информацию и технические услуги национальным и международным заказчикам в соответствии с международными стандартами.*

*Формулировка задачи для Бюро статистики Уганды: производить, координировать и распространять официальную статистическую информацию для того, чтобы: поддерживать процессы принятия решений по всем аспектам жизни, обеспечивать информацией для процессов планирования национальные и местные органы управления, предоставлять информацию общественности для анализа и обсуждения политики, осуществлять мониторинг результатов государственных инициатив, политики и программ.*

Формулировка **перспективы**, являющаяся попыткой создания привлекательной картины желаемого будущего состояния, которое зачастую представляет собой существенный скачок от настоящего и прошлого, отвечает на вопрос: **Какими мы хотим стать** в долгосрочной перспективе, может быть, через 5-10 лет? Преимущество перспективы

<sup>15</sup> Fred R. David, *Concepts of Strategic Management*, 6th Edition, Prentice Hall International, Inc.

состоит в “прорыве границ” мышления, определении цели и направления, повышении интереса и обязательств, поощрении и создании доверия, а также в формировании лояльности на основе ответственности.

#### **Примеры формулировок перспективы**

**Формулировка перспективы для Статистики Южной Африки:** *стать главным информационным центром, обеспечивающим руководство статистической деятельностью и способствующим внедрению культуры определения политики, планирования и принятия решений на основе реальности.*

**Перспектива для Национального статистического управления Филиппин:** *Национальное статистическое управление является поставщиком продукции и услуг в области статистики и гражданской регистрации на мировом уровне.*

При формулировании перспективы необходимо задать следующие вопросы: Зачем нам нужна перспектива? Какова ее цель? Что мы хотим этим привлечь? **Формулировка перспективы** должна точно отразить эту картину. Формулировка должна быть точной, положительной, воодушевляющей и придающей энергию. Она должна быть краткой, обычно не более одного-двух предложений, и должна охватывать цели, ценности, убеждения и ожидаемые результаты.

В связи с процессом формулирования перспективы необходимо отметить следующее:

- Формулировки перспективы и задачи не должны быть бесполезными лозунгами. Они должны придавать энергию ведомству для совершенствования его деятельности, особенно если руководство ведомства не предпринимает конкретных шагов.
- Противодействие формулированию перспективы будут оказывать такие факторы, как традиции, устаревшие лидеры, люди с негативным и недалеким мышлением и скептики. Активное общение может помочь снизить их влияние на процесс формулирования перспективы.

## *7.2. Приоритеты и стратегии*

После выяснения, где находится национальная статистическая система и куда она хочет двигаться, следующим шагом является определение альтернативных способов, с помощью которых могут быть достигнуты желаемые цели. Стратегическое планирование предполагает определение **стратегических целей** (общих намеченных результатов) и **стратегии** (общих методов достижения намеченных целей и перспектив). **Стратегические цели** включают стратегические и другие важные вопросы, которые должны быть определены на стадии оценки. Цели должны быть созидательными и прогрессивными. Насколько возможно, они должны быть хорошо сформулированы и соответствовать определенным критериям (конкретность, измеримость, достижимость, адекватность и своевременность). Реализация стратегии будет оцениваться по этим целям, для этого будут разработаны показатели (глава 9).

В целом при выборе стратегии следует:

- Нацеливаться на решение основных проблем и ориентироваться на **ведущие силы деятельности**. В частности, стратегия должна предусматривать лидерство или

руководство процессом реализации политики и стратегии, который будет осуществляться с помощью людей, партнерских отношений, ресурсов и методов;

- Сосредоточить внимание на структурных изменениях, которые с наибольшей вероятностью будут способствовать управлению изменениями и их поддержанию;
- Быть беспристрастным (т.е. избегать личных предубеждений, политических предпочтений, эмоций и личных выпадов) и нетенденциозным (избегать тенденции придавать слишком большое значение одному фактору);
- Проводить различие между “важным” и “срочным”;
- Всегда задавать вопрос, является ли деятельность стратегической и будет ли она способствовать изменениям;
- Выяснить, является ли стратегия реалистичной и выполнимой;
- Пересматривать стратегию, потерпевшую в прошлом неудачу;
- Гарантировать, что выбранные стратегии могут обеспечить адекватную и гибкую реакцию в меняющемся окружении и что они взаимно дополняют друг друга.

Существуют два основных метода – методы затрат и выпуска, которые можно использовать для выбора стратегии. Эти методы не являются взаимно исключающими, и чаще всего используются они оба. Рассмотрение таких вопросов, как эффективность, полезность и беспристрастность, затрагивает оба аспекта: как затраты, так и выпуск.

Метод затрат, рассматриваемый в некоторых параметрах ООКД, касается вопросов инфраструктуры, таких как:

- Институциональное соответствие
- Соответствие материальных и капитальных ресурсов
- Соответствие человеческих ресурсов
- Информационные ресурсы
- Соответствие управления

Метод выпуска, такой как ОСРД и ООКД, касается таких характеристик статистических продуктов и услуг, как:

- Охват, периодичность и своевременность статистики
- Доступность для общества
- Целостность
- Качество

Лица, занимающиеся стратегическим планированием в НСС, столкнутся с большим разнообразием конфликтующих приоритетов. Им помогут консультации (раздел 6.2), четкие формулировки приоритетных потребностей будут содержаться в планах мероприятий по национальной политике и развитию, таких как Стратегия сокращения бедности, и в международных обязательствах, таких как отчеты по проекту “Цели развития в тысячелетии”. Окончательное решение о том, что включать или не включать в программы работ, должно быть принято на высшем уровне органов управления, возможно, при участии национального комитета по статистике.

### *7.3. Стратегии укрепления потенциала*

После определения приоритетов будет необходимо разработать стратегию укрепления потенциала, чтобы обеспечить для НСС возможность производить и использовать в будущем статистическую продукцию. Эта стратегия вероятнее всего будет включать:

- Улучшение координации, управления и законодательной основы для статистики
- Развитие человеческих ресурсов
- Финансирование
- Усиление статистической деятельности и методов, например, включая секторальную статистику и распространение ее данных
- Инвестиции как в статистическую, так и в материальную инфраструктуру

Эти вопросы рассматриваются в контексте оценки в главе 6 и в контексте реализации – в главе 8, а дальнейшее руководство будет представлено в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.

## Глава 8. Подготовка плана реализации

### 8.1. Планирование реализации

Широкие стратегические подходы, сформулированные в Национальной стратегии развития статистики, должны быть трансформированы в детальный план действий, реализации или работы, в котором более четко определяется, что должно быть сделано, кем и когда. План действий должен включать детальные сведения о затратах, общий бюджет и финансовый план. (См. подробности в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.) В нем должны быть определены конкретные действия, которые необходимо предпринять в отношении каждого идентифицированного стратегического вопроса и для достижения каждой связанной с ним цели. Следует также определить, какие результаты и продукты будут получены и какие средства использованы для мониторинга и отчета о прогрессе (см. главу 9).

В общих чертах может быть полезным определить действия по следующим позициям:

- Изменения в системе регулирования и управления для НСС в целом и для ключевых ведомств. Это может включать:
  - Замену устаревшего Закона о статистике новым законодательным актом, отражающим фундаментальные принципы официальной статистики и предоставляющим действующий мандат на всю статистическую деятельность
  - Обеспечение действующих механизмов для координации статистической системы и управления ею
  - Пересмотр положения и статуса статистического ведомства в органах управления
  - Повышение общей значимости статистики в органах управления и улучшение рекламирования статистической деятельности
- Развитие человеческих ресурсов с целью охвата всех основных групп работников статистических ведомств, включая руководителей, профессиональных статистиков, других профессионалов, канцелярских и других вспомогательных работников:
  - Набор нового персонала, включая проверку первоначальной статистической подготовки
  - Повышение квалификации, компетенции и опыта имеющегося персонала
  - Обеспечение адекватного карьерного роста для персонала
  - Повышение мотивации персонала, снижение текучести и потерь
  - Обеспечение связи побудительных мотивов с деятельностью
  - Принятие хорошо разработанной и управляемой программы повышения квалификации и обучения персонала
- Инвестиции и улучшения, необходимые как для материальной, так и для статистической инфраструктуры, включая следующие аспекты:
  - Размещение учреждения
  - Информационные и коммуникационные технологии
  - Транспортные средства
  - Разработка регистров, основ выборки и т.д.
  - Учреждение национальной географической информационной системы и базы данных
  - Разработка организационной схемы для проведения обследований и переписей и управления этой деятельностью
  - Создание баз данных

- Создание механизмов для распространения статистических данных, включая, например, сайты Интернета.
- Статистическая продукция и управление включают:
  - Совершенствование сбора административных данных и управление ими
  - Заполнение пробелов в данных путем проведения новых обследований и переписей
  - Улучшение периодичности статистических продуктов (переписей, обследований и административной отчетности)
  - Объединение различных переписей и обследований и повышение эффективности их проведения
  - Улучшение качества данных, например, путем уменьшения задержек с их представлением и повышения доли ответов при обследованиях
  - Усиление анализа данных и улучшение отчетности
  - Совершенствование способов распространения данных и формы представления статистических продуктов

## *8.2. Оценка затрат и финансирование Национальной стратегии развития статистики*

Прежде чем приступить к реализации Национальной стратегии развития статистики, потребуется тщательно оценить затраты. Бюджет реализации служит следующим целям:

- Он показывает общие текущие и капитальные затраты на планируемые улучшения;
- Он определяет ожидаемую нагрузку на национальный бюджет и потребности во внешнем финансировании;
- Он в деталях показывает, как будут использоваться ресурсы, например, на оборудование, человеческие ресурсы, сбор статистических данных (переписи, обследования) и т.д.

Бюджет должен включать как затраты на развитие потенциала НСС, так и затраты на управление им. Они обычно показываются отдельно, чтобы было ясно видно увеличение затрат на развитие системы и производство новых или модифицированных продуктов. В этом случае может быть полезным составить бюджеты по различным разделам:

- Затраты при “неизменном состоянии”, то есть затраты при существующей деятельности;
- Увеличение затрат на развитие системы, включая затраты на любые институциональные и организационные изменения, которые могут потребоваться: например, на системы человеческих ресурсов и программы развития, механизмы координации и т.д.;
- Затраты при новом “неизменном состоянии”, показывающие дополнительные текущие затраты, необходимые для деятельности новых систем и производства новых продуктов. Это будущее состояние может также принимать во внимание продолжение развития.

Капитальные затраты потребуются для основных фондов (например, здание, компьютерная сеть). Это особенно важно, чтобы сделать реалистичные оценки будущих текущих расходов, которые потребуются для продолжения деятельности новых систем и производства вновь созданных продуктов. Затраты на техническое обслуживание

(например, консультации), как международное, так и местное, должны быть включены как капитальные или текущие затраты в зависимости от целей технического обслуживания, то есть производится ли оно для улучшения или для текущего функционирования системы.

По возможности группа, занимающаяся подготовкой Национальной стратегии развития статистики, должна также выполнить **анализ эффективности затрат**, если не для всех, то для некоторых основных видов деятельности. Анализ может включать изучение затрат на альтернативные способы разработки данных, например, сравнение использования административных источников со специально организованным выборочным обследованием. В ходе его можно также произвести сопоставления с затратами на аналогичную деятельность, предпринимаемую в стране или в других странах региона, или с какими-либо установленными международными нормами при наличии таковых. Целевая группа PARIS21 по оценке затрат и финансированию Национальной стратегии развития статистики<sup>16</sup> сейчас изучает, можно ли разработать “основные тарифы” для затрат (например, для затрат на различные обследования, создание регистров, управление административными системами).

В некоторых развивающихся странах государство имеет возможность и желание полностью финансировать реализацию стратегии. Однако в большинстве случаев в дополнение к государственному бюджету потребуется внешнее финансирование. Важно, чтобы группа разработчиков рассмотрела, как будет финансироваться Национальная стратегия развития статистики, и постаралась на ранней стадии привлечь интерес и заручиться обязательствами со стороны государства и внешних источников.

Поскольку реализация обычно распространяется на ряд лет, деятельность, включенная в План действий, должны быть отражена не только в ближайшем годовом бюджете, но и в более долгосрочных планах, таких как ОРСП, если они существуют. В этом случае рекомендуется, чтобы вклад государства в статистику в первые годы соответствовал финансовому пакету, определенному в процессе формирования бюджета, и чтобы планируемый уровень финансирования был оценен как можно более реалистично.

### ***Внешнее финансирование***

Внешнее финансирование (в рамках программы “Официальное содействие развитию”) принимает различные формы, включая как гранты, так и кредиты. Национальная стратегия развития статистики, подготовленная на основе совместного участия, одобренная и поддерживаемая всеми основными участниками, может обеспечить важный механизм для координации донорской помощи статистике и для мобилизации дополнительных ресурсов. Донорская поддержка Национальной стратегии развития статистики может быть организована различными способами, включающими:

- **Поддержку от одного донора** – один донор может согласиться обеспечить все внешнее финансирование, необходимое для реализации стратегии.
- **Поддержку от нескольких доноров** – различные доноры могут согласиться финансировать различные компоненты стратегии. Чтобы это работало хорошо, необходимо будет координировать и согласовывать донорское финансирование,

<sup>16</sup> [http://www.paris21.org/pages/task-teams/active-teams/introduction/index.asp?id\\_active\\_team=9](http://www.paris21.org/pages/task-teams/active-teams/introduction/index.asp?id_active_team=9)

механизмы учета и отчетности, предпочтительно на основе собственных государственных систем.

- **Финансирование на основе корзины** – помощь от различных доноров может предоставляться через Трастовый фонд или как часть общей поддержки бюджету. Преимущества единственной корзины заключаются в следующем:
  - Уменьшение административных накладных расходов по сравнению с вариантом, когда приходится иметь дело с несколькими донорами, благодаря использованию единой отчетности и методов учета
  - Возможность сосредоточиться на общесогласованных продуктах
  - Улучшение координации и эффективности донорской помощи

Трастовый фонд Всемирного банка для укрепления статистического потенциала является одним из важных источников предоставления грантов от двусторонних доноров для помощи странам в **проектировании** Национальной стратегии развития статистики. Всемирный банк также начал новую программу – ПКУСП – нацеленную на помощь странам в получении доступа к ссудам и кредитам для поддержки **реализации** Национальной стратегии развития статистики. Дальнейшие подробности будут представлены в Информационной базе Национальной стратегии развития статистики.

### *Устойчивость*

Основная проблема многих более ранних проектов по поддержке статистической деятельности состояла в том, что когда заканчивались средства донора, деятельность не могла продолжаться. Решающим моментом является обеспечение устойчивости деятельности НСС в долгосрочной перспективе. Поэтому рекомендуется, чтобы план реализации Национальной стратегии развития статистики уделял значительное внимание тому, как деятельность, поддерживаемая с помощью Национальной стратегии развития статистики, должна продолжаться после окончания внешней поддержки. Чтобы это произошло, будет необходимо выяснить, какая деятельность изначально финансируется с внешней помощью, и государство должно постепенно увеличивать собственное финансирование этой деятельности. Чем выше доля донорского финансирования, тем важнее рассмотреть возможности и стремления государства в долгосрочной перспективе самому предоставлять больше финансирования. Одним из принципов для государства может быть поиск внешних ресурсов (при необходимости) для развития НСС (“инвестирование для совершенствования”), но планирование при этом покрытия всех текущих затрат, связанных с вновь созданной системой: вышеупомянутых затрат на новое “неизменное состояние”. Процесс подготовки плана действий вероятно потребует ряда итераций, предполагающих выработку различных сценариев, до тех пор пока не будет разработан выполнимый финансовый план и решены вопросы обеспечения устойчивости деятельности и ее совершенствования.

## Глава 9. Реализация, мониторинг и оценка

### 9.1. Стратегическое управление как непрерывный процесс

“Способность реализовывать стратегию важнее, чем качество самой стратегии”, Роберт С. Каплан и Дэвид П. Нортон.<sup>18</sup> Подготовка стратегического плана – это на самом деле только начало. Без его эффективной реализации все усилия, вложенные в разработку стратегии, будут просто потеряны. Успешный результат потребует, чтобы качественными были как стратегический план, так и его реализация. Поэтому для эффективной реализации Национальной стратегии развития статистики должна быть проведена соответствующая подготовка.

Важно также признать неизбежность изменений Национальной стратегии развития статистики, особенно в длительной перспективе, следовательно, хороший план должен предусмотреть гибкие механизмы, чтобы соответствовать изменениям, проблемам и возможностям в ходе процесса реализации. В действительности наиболее эффективными процессами стратегического управления не обязательно являются те, которые создают лучшие планы; скорее это те процессы, которые обеспечивают гибкую реакцию на изменения. Поэтому ключевым требованием к процессу реализации является обеспечение механизмов для управления изменениями, для мониторинга и отчетности о прогрессе, для пересмотра стратегии и для ее адаптации и изменения при необходимости. Важно также обеспечить соответствие синхронности и последовательности плана Национальной стратегии развития статистики и его реализации с циклами государственного бюджета и другими процессами, например, с пересмотром и обновлением основ национальной политики.

### 9.2. Управление процессом реализации

Подготовка к реализации стратегии должна, вероятно, включать следующее:

- **Управление изменениями** – Реализация Национальной стратегии развития статистики почти наверняка потребует, чтобы ряд организаций, включая центральное статистическое ведомство, подверглись изменениям, в частности, для того чтобы принять на себя новые роли и обязательства. Изменение – это трудный процесс, который может быть для некоторых болезненным. Как правило, некоторые увидят возможность выигрыша для себя и будут сторонниками изменений, в то время как другие будут считать, что они потеряют от этого, и следовательно зачастую будут пытаться препятствовать осуществлению запланированного. Потребуется внедрение структур и процессов управления, чтобы управлять изменениями и по возможности обеспечить некоторую компенсацию проигрывающим.
- **Должен быть создан управленческий потенциал для реализации стратегии, включая руководство:** установление связей с основными участниками, создание заинтересованности и обеспечение внешней и внутренней поддержки. В дополнение к имеющемуся стороннику или сторонникам процесса может также потребоваться организация стратегической “деятельности миссионеров” в ряде ключевых ведомств,

<sup>18</sup> *The Strategy-focused Organization* by Robert S. Kaplan and David P. Norton, Harvard Business school Press, Massachusetts, 2001

которые могли бы учить других отношению к процессу изменений и помочь обеспечить поддержку.

- Необходимо будет также обеспечить потенциал для управления такими важными функциями, как **управление финансами и материально-техническим снабжением**. Важно, чтобы потоки ресурсов в национальную статистическую систему были хорошо организованы и налажен их учет. Как национальные органы управления, так и доноры, участвующие в реализации Национальной стратегии развития статистики, захотят, чтобы было организовано четкое руководство финансами и материально-техническим снабжением в соответствии с установленными правилами и методами.
- **Обеспечение занятости и мотивации персонала:** реализация планов развития ведомства и системы потребует их трансформации и разделения на этапы в годовых программах работ с определением целей для каждой области работы и в индивидуальных планах работы и системах оценки и мотивации.

### *9.3. Отчетность, мониторинг и оценка*

**Отчетность** о прогрессе в реализации Национальной стратегии развития статистики потребует формирования эффективной основы для управления и ответственности, включая определение показателей деятельности и соответствующих механизмов отчетности. Показатели деятельности для оценки прогресса в ходе реализации и полученных результатов в конце реализации Национальной стратегии развития статистики должны быть определены и согласованы на единой основе. Следует использовать небольшое число показателей. Показатели укрепления статистического потенциала, используемые как PARIS21, так и Общим стандартом распространения данных и Основами оценки качества данных, могут быть полезны для мониторинга прогресса и оценки деятельности по реализации стратегии. Следует решить, какие отчеты следует составлять, как часто, кто должен их делать и кто получать. Информация об этой деятельности может быть полезной многим пользователям и должна привести к процессу изучения стратегии с целью улучшения деятельности в будущем.

**Мониторинг** реализации Национальной стратегии развития статистики и ее эффективности имеет важное значение для того, чтобы: (i) быть уверенным, что поставленные цели достигаются, (ii) отслеживать затраты, деятельность и ее результаты, (iii) определять ход реализации, (iv) сигнализировать управлению о проблемах или потенциальных проблемах до того, как ситуация станет критической, (v) предлагать предпринять корректирующие действия, обеспечивающие соответствие деятельности стратегии или изменение стратегии в свете нового опыта. С помощью мониторинга стратегии и отслеживания показателей деятельности руководители смогут получить представление о том, где стратегия соответствует поставленным целям, сделать выводы, предпринять корректирующие действия и возможно пересмотреть стратегию. Мониторинг будет неэффективным, если не будут предприниматься действия в соответствии с результатом оценки и отчета. В этом смысле стратегия будет живым документом, который потребует корректировок при изменении целей и условий и приобретения опыта. Мониторинг также будет важен для обеспечения информации, требуемой для целей учета. Следует определить, кто выполняет мониторинг, какие отчеты следует подготовить, когда они должны быть подготовлены и кому они должны быть направлены для осуществления действий.



В конце, а возможно и в середине плана действий, должна быть **оценка**, чтобы определить самые значительные ограничения, самую успешную деятельность и то, насколько хорошо стратегия будет соответствовать поставленным целям.<sup>19</sup> Было отмечено, что оценка лучше всего работает, когда это изучение производится для использования в будущем. Оценки эффективности стратегии должны обязательно учитывать это.

---

<sup>19</sup> Участники Общего стандарта распространения данных обязаны поддерживать текущие метаданные для переноса в Бюллетень МВФ по стандартам распространения данных. Метаданные включают информацию о текущей деятельности по реализации планов совершенствования.

## Глава 10. Сущность НСРС

Хорошая Национальная стратегия развития статистики удовлетворяет следующим принципам и потребностям в информации для планирования, мониторинга и оценки снижения бедности и других стратегий национального развития и проекта «Цели развития в тысячелетии». Как правило, это не будет означать “обычную предпринимательскую деятельность”: управление для получения результатов может потребовать “изменения в мышлении” в пользу статистики для развития. Это нелегко и потребует принятия многих трудных решений: изменение предполагает наличие как “выигрывающих”, так и “проигрывающих”.

**Национальная стратегия развития статистики должна быть интегрирована в процессы и контекст политики национального развития с учетом региональных и международных обязательств. Они должны:**

- иметь **политическую поддержку и обязательства** и иметь **сторонников** в лице национальных чиновников высокого уровня;
- быть **ориентированными на потребности** и удобными для пользователей, отвечая потребностям и приоритетам, способствующим тому, чтобы национальные органы государственного управления получали информацию о результатах своей деятельности;
- производить статистические данные как государственный товар, **финансируемый** из государственного бюджета с добавлением (при необходимости) международной поддержки;
- **составлять часть национальной политики развития**, включающей планирование, мониторинг и оценку стратегий снижения бедности, секторальных стратегий и других национальных планов развития, а также оценку прогресса в осуществлении проекта “Цели развития в тысячелетии”;
- учитывать все соответствующее **законодательство и постановления**, рекомендуя изменения, где это необходимо;
- **работать в национальных условиях**, как культурных, так и институциональных.

**Национальная стратегия развития статистики должна разрабатываться таким образом, чтобы включать принципы управления на основе результатов и соответствовать стандартам качества. Они должны:**

- быть результатом **процесса достижения консенсуса и пропагандирования**, который способствует формированию **обязательства и партнерства**, с четкими возможностями регулярных консультаций;
- быть результатом **процессов**, изначально **руководимых и осуществляемых на национальном уровне**, предусматривающих участие всех заинтересованных групп (например, пользователей, аналитиков, производителей; органов государственного управления, негосударственного сектора, гражданского общества; международных и региональных организаций, двусторонних доноров и специализированных ведомств);
- включать принципы **управления на основе результатов** в план Национальной стратегии развития статистики и управлять его реализацией с помощью показателей деятельности (например, данных об имеющейся статистической информации, ее стоимостной оценке, удовлетворении потребностей пользователей, руководстве, поддержке национальной политики, конфиденциальности) и плана отчетности о деятельности, мониторинга и оценки;

- следовать **оценкам и принципам**, изложенным в документе ООН “Фундаментальные принципы официальной статистики”, чтобы производить полезные данные высокого качества, которые будут пользоваться доверием пользователей статистики;
- приближаться к **международным стандартам, рекомендациям и опыту**, чтобы основываться на мировом знании и стремиться к согласованности между странами.

**Национальная стратегия развития статистики должна быть всеобъемлющей и согласованной и должна обеспечивать основу для устойчивого развития статистики хорошего качества (т.е. соответствующей ее цели). Она должна:**

- охватывать всю **национальную статистическую систему**, включая сбор, анализ, распространение и использование всех данных, получаемых с помощью переписей, обследований и из административных источников, а также механизмы координации и консультации (учитывая, что реализация плана развития может потребовать продолжения);
- обеспечить базу для долгосрочного **устойчивого** развития статистики, учитывая также текущие потребности в данных для прогресса в развитии;
- обеспечить **хорошее качество** средств для принятия решений на основе действительности (т.е. их соответствие цели в части содержания, точности, своевременности, объективности);
- служить **основой для обеспечения согласованности** международной и двусторонней помощи статистике во избежание образования параллельных систем для мониторинга и оценки потребностей в донорских программах.

**Национальная стратегия развития статистики должна показать, где сейчас находится статистическая система, как ей следует развиваться и как достичь этого. Она должна:**

- обеспечить **оценку текущего состояния** национальной статистической системы (где мы находимся), включая **всеобъемлющую оценку статистической продукции** на основе согласованных критериев;
- **поддерживать статистическое производство и его процедуры в части текущей деятельности и процессов** во время планирования и реализации системы развития национальной статистики;
- обеспечивать **перспективу для национальной статистики** (куда мы хотим двигаться), **стратегии для достижения перспективы** (как мы хотим добраться туда), учитывающие институциональные и организационные ограничения и объединяющие все основы статистического планирования, и **показатели деятельности** (как мы узнаем, что мы достигли цели): **это не просто рабочий план;**
- включать **субстратегии** для руководства и управления, финансового управления, человеческих ресурсов, коммуникаций, инфраструктуры (например, информационные технологии) и распространения информации, а также для работы в технических областях (например, в национальных счетах, статистике бедности, статистике здравоохранения);
- принять **интегрированную программу укрепления статистического потенциала**, которая:
  - **создает потенциал для реализации и адаптации стратегии**
  - **превращает статистические данные в информацию** с помощью анализа, распространения, публичности и образования пользователей
  - **содержит приоритеты и этапы** (не все можно сделать сразу)
  - обеспечивает основу для (годовых) **рабочих планов реализации**

- является достаточно **реалистичной, прагматичной и гибкой**, чтобы учитывать изменения приоритетов, новые информационные потребности и полученный опыт, и быть как можно более легкой для выполнения;
- определять **финансовые требования**: отвечать потребностям пользователей, но быть реалистичной в отношении ресурсов (это предполагает определение приоритетов, последовательности, эффективности затрат: например, рассмотрение альтернативных возможностей получения данных, таких как административные источники и выборочные обследования).



## Ссылки на источники

David, Fred R., *Concepts of Strategic Management*, 6<sup>th</sup> Edition, Prentice Hall International, Inc., 1997. (Дэвид, Фред Р., *Концепции стратегического управления*, 6-е издание, Прентис Холл Интернэшнел, 1997 г.).

Department for International Development (UK), *Statistics Matters: Eliminating World Poverty*. (Департамент международного развития (Соединенное Королевство), *Вопросы статистики: Ликвидация мировой бедности*).

IMF et al, *Consultative Seminar on Governance of National Statistical Systems*, Singapore, May 28–30, 2003. (МВФ и др., *Консультативный семинар по руководству национальными статистическими системами*, Сингапур, май 28-30, 2003 г.).

IMF: *Statistical Organization Within a Data Quality Framework, Statistical Organization in Proceedings of a Seminar Organized*, Statistics Department of the IMF, November 2000. Edited by Clare Liuksila. (МВФ: *Статистическая организация в Основе оценки качества данных, Статистическая организация в трудах организованного семинара*, Департамент статистики МВФ, ноябрь 2000 г. Редакция Клэр Льюксила).

IMF: *Guide to the General Data Dissemination System (GDDS) Manual*, IMF, Statistics Department, November 2001. (МВФ: *Указатель к Руководству по Общему стандарту распространения данных (ОСРД)*, МВФ, Департамент статистики, ноябрь 2001 г.)

Lucie Laliberté: *Statistical Capacity Building Indicators Final Report*, July 2002. (Люси Лалиберте: *Окончательный отчет о показателях укрепления статистического потенциала*, июль 2002 г.)

OECD et al.: *Action Plan on Managing for Development Results, Second International Roundtable*, Marrakech, Morocco, 2004. (ОЭСР и др.: *План действий по управлению результатами развития, Второй международный круглый стол*, Марракеш, Марокко, 2004 г.)

PARIS21 Pamphlet: *Why Governments Need Good Statistics*. (Брошюра PARIS1: *Зачем государству нужна хорошая статистика*.)

PARIS21 Website: [www.paris21.org](http://www.paris21.org)

Robert S. Kaplan and David P. Norton: *The Strategy-focused Organization*, Harvard Business. (Роберт С. Каплан и Дэвид П. Нортон. *Организация деятельности, нацеленная на реализацию стратегии*, Пресса Гарвардской школы бизнеса, Массачусетс, 2001 г.)

School Press, Massachusetts, 2001. (Пресса школы, Массачусетс, 2001 г.)

Sarmad Khawaja and Thomas K. Morrison: *Statistical legislation: Towards a More General Framework*, IMF Working Paper, WP/02/179. (Сармад Хавайя и Томас К. Моррисон: *Статистическое законодательство: к более общей основе*, рабочий документ МВФ.)

UN Statistical Office: *Household Surveys of Agriculture, a Methodological Study*, Department for Technical Cooperation in Development, Statistical Office, NY, 1991. (Статистический отдел ООН: *Обследования домашних хозяйств в сельском хозяйстве, методологическое исследование*, Департамент технического сотрудничества в развитии, Статистический отдел, Нью-Йорк, 1991 г.)

United Nations: *Handbook of Statistical Organization*, Third Edition, New York, 2003. (ООН: *Справочник по организации статистики*, 3-е издание, Нью-Йорк, 2003 г.)



United Nations, *Guidelines for Needs Assessment and Strategy Development (NASD), A Strategy for Implementation of the Addis Ababa Plan of Action for Statistical Development in Africa in the 1990s*, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Ababa. (ООН: *Руководство по оценке потребностей и стратегии развития, Стратегия для реализации принятого в Аддис-Абебе плана действий для развития статистики в Африке в 1990-х годах*, Экономическая комиссия ООН для Африки, Аддис-Абеба.)

United Nations, *A Strategy for the Implementation of the Addis Ababa Plan of Action for Statistical Development in Africa in the 1990s*, United Nations Economic Commission for Africa and the United Nations Development Programme, Addis Ababa and New York, 1993. (ООН: *Стратегия для реализации принятого в Аддис-Абебе плана действий для развития статистики в Африке в 1990-х годах*, Экономическая комиссия ООН для Африки и Программа развития ООН, Аддис-Абеба и Нью-Йорк, 1993 г.)

United Nations, *Some Guiding Principles for Good Practices in Technical Cooperation for Statistics*, UN Statistical Commission, E/CN.3/1999/19. (ООН: *Некоторые руководящие принципы для использования положительного опыта технического сотрудничества в области статистики*, Статистическая комиссия ООН.)

United Nations Statistics Division (Статистический отдел ООН), <http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp>

World Bank, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, Volume I: Core Techniques and Cross-Cutting Issues*, Washington DC, 2002. (Всемирный банк, *Справочник по Стратегиям сокращения бедности, том I: Основные методы и связанные с ними вопросы*, Вашингтон, 2002 г.)

World Bank, *Guidelines for the Preparation of Statistical Master Plans*, Washington DC, 2003. (Всемирный банк: *Руководство по мастер-планам в области статистики*, Вашингтон, 2003 г.)

Willem F.M. de Vries: *How We are Doing: Performance Indicators for National Statistical Systems*, Netherlands Official Statistics, Vol. 13, Spring 1998. (Виллем Ф.М. де Вриз: *Как мы работаем: показатели деятельности для национальных статистических систем*, Официальная статистика Нидерландов, том 13, весна 1998 г.)

Zambia: *Poverty Reduction Strategy Paper 2002–2004*, Ministry of Finance and National Development, May 2002. (Замбия: *Документ по Стратегии сокращения бедности 2002-2004 гг.*, Министерство финансов и национального развития, май 2002 г.)