

1



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

CES/2004/15
24 March 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят вторая пленарная сессия
(Париж, 8-10 июня 2004 года)

КАК ПРЕДУГАДАТЬ ПОТРЕБНОСТИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ
ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРИОРИТЕТОВ СТАТИСТИЧЕСКОЙ
ПРОГРАММЫ: ОПЫТ СТРАНЫ-КАНДИДАТА

Специальный документ, представленный Национальным статистическим
институтом Румынии¹

ВСЕ НАЧИНАЕТСЯ С ПРОГРАММ

1. Стратегии, многолетние и годовые программы имеют решающее значение как для разработки новых статистических методологий в рамках статистических систем, так и для реализации статистических методов сбора, обработки, анализа и распространения данных с целью удовлетворения потребностей пользователей данных, нуждающихся в исчерпывающей, точной и нужной им статистической информации.
2. При всей очевидности общей цели определения программ нам представляется целесообразным подробнее остановиться на **некоторых** конкретных целях:

¹ Документ подготовлен Клементитой Иван Унгуряну.

- программы являются основой обеспечения непрерывности статистического процесса и предоставляют возможность улучшить качество статистических услуг и добиться надежных и своевременных результатов;
- программы позволяют оперативно удовлетворять потребности различных категорий пользователей, особенно директивных органов, разрабатывающих политику в целом и принимающих меры в конкретных областях;
- программы позволяют оценить ресурсы, необходимые в краткосрочной и среднесрочной перспективе (в зависимости от охвата), как финансовые, так и людские;
- программы удовлетворяют в основном, если не полностью, потребности в данных при том условии, что для достижения этой цели принимаются подготовительные меры и проводятся открытые дискуссии;
- не последнее значение имеет тот факт, что в программах устанавливаются приоритеты и определяются средства решения поставленных задач, риски, угрозы и, наконец, результаты.

3. К сожалению, **программ, удовлетворяющих всем вышеуказанным критериям, пока не существует.** Разработке подобной программы препятствует, по крайней мере, **три фактора:** i) ограниченные ресурсы; ii) прочие факторы, обусловленные новыми потребностями в конкретных условиях - отказаться от использования статистики трудно; и iii) определение приоритетов сопряжено с трудностями, поскольку каждый сектор имеет важное значение; в связи с этим определение приоритетов в такой программе становится излишним.

4. Стратегия и программы **просты концептуально, однако вызывают трудности при разработке** и даже еще более серьезные трудности при реализации. Сложность в данном случае заключается в том, что применение метода более полного учета потребностей пользователей в данных влечет для статистического управления необходимость использования целого ряда новых методов для обеспечения необходимых дополнительных ресурсов. В некоторых случаях определение приоритетов носит субъективный характер.

НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ПРОГРАММАХ И СТРАТЕГИЯХ РУМЫНИИ

5. С 1990 года НСИ Румынии принял несколько стратегий, последняя из которых охватывает период 2004-2006 годов и в целом направлена на более эффективное использование достигнутых результатов и внедрение оставшихся элементов "Комплекса статистических норм Сообщества", еще не включенных в румынскую статистическую систему.
6. Упомянутая выше стратегия, утвержденная румынским правительством, не подкрепляется многолетней программой. Вместе с тем она представляет основу для разработки годовых программ, утвержденных правительством и публикуемых в "Правительственном вестнике Румынии".
7. Если в начале последнего десятилетия годовые программы фактически представляли собой "прейскурант", в котором перечислялись наиболее важные статистические мероприятия с точки зрения Национального статистического института, то в последние четыре/пять лет годовая программа превратилась в соответствующий инструмент, предусматривающий все необходимые элементы на основе результатов общей работы статистических служб, включая учет мнений и предложений пользователей.
8. Разработка программ, и особенно представление их Статистическому совету для одобрения и правительству для окончательного утверждения, создает одно из условий для их принятия и понимания всеми участниками (источниками первичных данных и их пользователями). В настоящей пояснительной записке, где представлена указанная программа, описывается широкий круг охватываемых программой потребностей и обязательств. Достаточно упомянуть тот факт, что основная часть нашей статистической программы разработана в целях удовлетворения потребностей приведения румынской статистики в соответствие с нормами и стандартами ЕС. Другая значительная часть программы охватывает национальные потребности в области обеспечения так называемой "основной статистики" для национальных пользователей и специальных статистических мероприятий в целях сохранения и обеспечения устойчивости статистической системы в целом. В основе такой работы, как правило, лежат конкретные требования отдельных пользователей (представителей деловых кругов, исследователей и т.д.).
9. В силу таких весьма крупных и сложных статистических вопросов, мероприятий и тем, охватываемых программой, некоторые пользователи сомневаются в целесообразности запроса дополнительной информации. Такая ситуация складывается в течение первых трех/четырёх месяцев после утверждения программы, после которых

следует период, когда от пользователей поступает значительный объем других информационных запросов.

УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ В ПРОЦЕССЕ РАЗРАБОТКИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОДОВЫХ ПРОГРАММ

10. Первый урок заключается в том, что при разработке программы необходимо **увязывать информационные потребности с имеющимися ресурсами** в рамках статистической системы, с одной стороны, и с реализацией текущей политики, с другой. Последний фактор труднее поддается учету. Потребности, возникающие в результате принятия решений, труднее других поддаются определению, поскольку эти потребности зачастую меняются и носят непредсказуемый характер. Возможность Национального статистического института прогнозировать подобные потребности должна прийти на смену принятой практике определения потребностей пользователей на основе их мнений (предложений).

11. Второй вывод связан с тем, что в связи с ограниченными ресурсами единственной возможностью для Национального института в области удовлетворения непрерывно растущих потребностей в статистических данных **является повышение результативности работы НСИ, повышение эффективности** статистической системы в целом и максимально полное использование ее организационного потенциала.

12. Третий вывод заключается в прогнозировании **механизма мониторинга** в ходе осуществления программы и обеспечении гибкости и возможности для маневра, что позволяет адаптировать программу в тех случаях, когда неожиданные обстоятельства требуют пересмотра и/или корректировки для удовлетворения новых возникающих потребностей.

13. В-четвертых, мы поняли, что НСИ должен располагать информацией и обеспечивать **качество программы** и пытаться укрепить связи НСИ с другими поставщиками данных, разработчиками и исследователями, с тем чтобы выяснить, как они понимают свои задачи и/или свою роль как участников статистического процесса.

14. Пятый урок состоит в **подготовке докладов по оценке положения в области диалога с пользователями**, включая описание возможного участия в разработке статистических программ при уделении основного внимания надлежащей практике поощрения выражения мнения пользователями в отношении программ, а также надежности, своевременности и соответствия статистических данных.

15. Шестой урок заключается в том, чтобы **ознакомить основных пользователей и общественность в целом с содержанием программ и общим содержанием статистического законодательства**, а также с другими документами, описывающими статистическую систему в широком смысле с изложением методов, с помощью которых пользователи могут извлечь пользу из необходимых им статистических данных и информации о политике распространения данных и т.д.

16. Седьмой вывод говорит о том, что нам необходимо принять **профилактические меры во избежание дублирования при сборе данных**, а также попытаться спрогнозировать возможные потребности и приоритеты в конкретных областях.

17. Восьмой урок состоит в том, что НСИ должен активнее разрабатывать программы на основе более совершенных стандартов в области результативности работы, **ведущих к повышению качества статистики и более широкому охвату потребностей пользователей**. Институт не сможет удовлетворять такие потребности более сложного характера, хотя он быстро движется в направлении прогнозирования приоритетов и новых потребностей директивных органов.

18. О подходе на основе прогнозирования при определении приоритетов и избежания нехватки ресурсов и узких мест можно сказать довольно много, однако все это будет напрасной тратой времени, если мы не **создадим надлежащих механизмов и не изыщем средств для контроля и оценки возможных потребностей**.

19. Девятый урок связан с тем фактом, что для разработки подхода на основе прогнозирования в рамках будущих статистических проектов в ответ на политические реалии НСИ должен развивать свой собственный оперативный и организационный потенциал для понимания потребностей и информации политического характера и для преобразования их в статистические формы.

НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ О ПОТРЕБНОСТЯХ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

20. Среди пользователей распространено определенное мнение о том, что статистика представляет собой некий всемогущий институт в том смысле, что он может моментально разрешить проблемы, предложив данные по любому вопросу в любые установленные сроки, предоставив при этом целый ряд характеристик и структурной информации по различным процессам и явлениям, особенно на региональном уровне. Мы, безусловно, не стремимся опровергнуть такое мнение, поскольку оно благоприятствует укреплению доверия к статистическому управлению. Кроме того, если говорить честно, есть и другие пользователи, которые отнюдь не разделяют подобного мнения!

21. При поступлении новых требований со стороны правительства их необходимо рассматривать в первую очередь или, по возможности, сверхсрочно по двум причинам: во-первых, это объясняется тем фактом, что статистическое управление активно участвует в решении вопроса, имеющего важное значение для выработки политических решений; во-вторых, статистическое управление обычно не имеет выбора даже при наличии определенных, допускающих гибкость альтернатив.

КАК ПОДХОДИТЬ К НОВЫМ ПОТРЕБНОСТЯМ В СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ И КАК ПРОГНОЗИРОВАТЬ ПОТРЕБНОСТИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРИОРИТЕТОВ?

22. Один из важнейших вопросов при разработке годовой программы является **установление приоритетов**. В самом начале процесса почти все вопросы и мероприятия, как уже указывалось выше, претендуют на приоритетный статус. Очевидно, что не все эти вопросы могут рассматриваться в первую очередь. Для Румынии, как страны-кандидата, эти вопросы вызывают **дополнительные проблемы**.

23. Так называемые "основные статистические данные" в программе заслуживают первоочередного внимания, поскольку они обеспечивают жесткую сопоставимость данных по времени. Чем больше проходит времени, тем труднее становится задача ретроактивного согласования таких статистических данных.

24. Все требования в области согласования, вытекающие из документа "Сообщество в сфере статистики" и касающиеся как норм и стандартов, так и представления данных в Евростат, по самому своему характеру являются приоритетными.

25. В связи с вышесказанным это требование, очевидно, объясняется самими положениями Закона о статистике Румынии. Он гласит: "...вся статистическая деятельность, основанная на директивах, правилах или решениях ЕС, должна включаться в годовую статистическую программу на приоритетной основе. Официальные статистические службы разрабатывают и проводят сбор, обработку, распространение и хранение данных в соответствии с положениями статистических программ".

26. Приоритеты, вытекающие из среднесрочной стратегии, включаются в годовую программу и ранжируются в соответствии с их важностью и неотложностью при уделении должного внимания выделяемым ресурсам. Поскольку такая стратегия предусматривает проведение крупных статистических обследований, таких, как переписи, новые обследования и т.д., их место в программе во многом зависит от финансовых и других

ресурсов. Снижение уровня приоритетности возможно лишь в этом случае. Например, перепись населения и общая сельскохозяйственная перепись планировались несколько раз, однако откладывались в связи с вышеупомянутыми "форс-мажорными" обстоятельствами.

27. Другие приоритеты связаны с предложениями пользователей. Среди этих вопросов наиболее важными представляются темы, связанные с политикой правительства и других правительственных органов и учреждений. Такая перспективная деятельность носит двойственный характер: с одной стороны, эти политические решения уже определены как высокоприоритетные вопросы, включенные в программу. Таким образом, статистика может играть конкретную активную роль, предоставляя свои услуги обществу. С другой стороны, решения по некоторым возможным политическим мерам еще не приняты, однако в перспективе они будут включены в политическую программу работы правительства на период, охватываемый сроком реализации статистической программы.

28. Последнее соображение связано с возможностью статистического управления оценивать возможности, а также анализировать и принимать решения в отношении включения в рабочую программу вопросов, имеющих соответствующий уровень приоритетности.

29. Помимо конструктивного охвата приоритетных вопросов, представляющих интерес для статистиков в связи с проводящейся политикой, подобный подход также играет определенную роль в предупреждении негативного воздействия на программу в связи с вопросами, которые могут неожиданно возникнуть в ходе работы. Другими словами, статистика, таким образом, не зависит от требования установления специальных приоритетов или изменения приоритетов, уже включенных в программу, что во многих случаях представляется невозможным.

30. Прогнозирование вопросов и приоритетов в последней категории, безусловно, не является случайным или эмпирическим, а представляет собой некий процесс, который должен быть основан на надлежащем рабочем механизме. Румынская статистика пытается создать подобный механизм, и мы постоянно уделяем повышенное внимание работе в этом направлении.

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА УЧЕТА ПОТРЕБНОСТЕЙ
ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В ДАННЫХ**

31. На настоящий момент определены следующие аспекты:

- i) **Надлежащее информирование сотрудников НСИ** об основных текущих и будущих политических мероприятиях, представляющих интерес для средств массовой информации и других информационных источников. В рамках системы Интранет НСИ дежурный сотрудник получает, отбирает, анализирует и распределяет материалы среди персонала. Каждый статистический отдел, в зависимости от каждого конкретного случая, отбирает или формулирует возможные вопросы для включения в годовую программу и незамедлительно направляет их соответствующему подразделению в координационном отделе, отвечающему за работу над статистической программой;
- ii) **Опросы мнений пользователей, включая государственные органы и местные власти**; организация конференций по различным вопросам, включая вопросы и приоритеты статистической программы;
- iii) **Изучение потребностей пользователей и соответствие работы НСИ их информационным потребностям**, включая мнение о новых статистических мероприятиях с целью включения в их программу через отдел по распространению статистических данных;
- iv) **Обсуждение промежуточных и окончательных вариантов годовой статистической программы в Совете по координации статистической деятельности** до ее представления на утверждение премьер-министру. Следует отметить, что структура Совета, утвержденная премьер-министром, включает в себя, в частности, сотрудников, имеющих непосредственный доступ к решению политических вопросов, таких, как советники премьер-министра, президента Румынии, государственного секретаря в министерстве по вопросам европейской интеграции, представителей министерства государственных финансов, Национального банка Румынии, научных кругов, представителей профсоюзов, ассоциаций работодателей и гражданского общества;
- v) Обеспокоенность со стороны статистического управления, которое хотело бы иметь **своих собственных представителей в межведомственных комиссиях**,

а также на политических и научных форумах, где обсуждаются текущие и будущие вопросы, относящиеся к развитию румынского общества, присоединению Румынии к ЕС, глобализации, устойчивому развитию и т.д. Такой вид представительства и участия позволяет управлению прогнозировать определенную часть статистической работы и политические потребности, высказываемые в ходе обсуждений. Следует упомянуть некоторые из комиссий, в которых активно участвует НСИ: Национальная комиссия по разработке стратегий экономического развития, Рабочая группа по разработке и контролю за планом действий по улучшению деловой среды, Национальная постоянная комиссия по стратегии устойчивого развития Румынии, Комиссия по борьбе с бедностью и поощрению участия в общественной жизни, Межведомственная консультативная комиссия по обеспечению равных возможностей для мужчин и женщин и т.д.

Совершенно очевидно, что участие представителей официальных статистических органов в этих комиссиях направлено, прежде всего (если не исключительно) на предоставление данных, необходимых для обоснования политических мер, разрабатываемых этими органами. В то же время они предоставляют НСИ возможность заблаговременно определять определенные приоритеты в рамках статистической программы.

- vi) **Привлечение представителей и специалистов из других соответствующих правительственных учреждений в рамках различных статистических проектов**, в основном для придания экономической и финансовой эффективности статистической основе проекта с учетом ожидаемых результатов. Важным элементом предполагаемых приоритетов является тесное сотрудничество с Национальной комиссией по прогнозированию, непосредственная задача которой заключается именно в составлении краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных прогнозов на основе государственной политики.
- vii) **Подготовка сотрудников статистического управления** для решения задач, связанных с наблюдением за тенденциями в экономической и социальной сфере или заблаговременного определения соответствующих направлений статистических исследований. Решение вопроса о темах статистической программы практически обеспечивает половину ее успеха. К оставшимся вопросам относится обеспечение сотрудничества других участников в осуществлении программы, распределение их обязанностей и, что труднее и

сложнее поддается определению, решение вопроса о финансовых и людских ресурсах, распределяемых по программе в целом и по каждому ее элементу.

КАК ИЗЫСКАТЬ РЕСУРСЫ ДЛЯ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПРОЕКТОВ, СПРОГНОЗИРОВАТЬ НАПРАВЛЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОПРЕДЕЛИТЬ ПРИОРИТЕТЫ?

32. Эти вопросы имеют существенное значение, как таковые, и с трудом поддаются решению. Вместе с тем мы не видим иного выхода, кроме изыскания наиболее подходящих методов. Вне зависимости от решаемой задачи нам необходимо не избегать, а прогнозировать потребности в статистических данных, необходимых для решения политических вопросов, возникающих в обществе. Ниже приводятся некоторые соответствующие требования и меры:

- i) создание правовой основы для надлежащей реализации основополагающих принципов статистики;
- ii) содействие в максимально возможной степени в рамках существующей правовой системы осуществлению положений, способствующих самостоятельности национального статистического управления в использовании своих собственных финансовых и людских ресурсов;
- iii) привлечение дополнительных ресурсов в результате осуществления конкретных мероприятий (распространение публикаций, выполнение платных проектов для третьих сторон, спонсорские проекты и т.д.) при условии, что получаемые средства используются в самом статистическом управлении для осуществления дополнительных проектов, особенно проектов, разработанных на основе конкретных политических решений;
- iv) способность и зачастую настойчивость в получении требуемых средств. Помимо указанного выше, потребуются также принять меры для убеждения и информирования директивных органов о выгодах статистической деятельности для выработки их политики в интересах всего общества;
- v) надлежащая выработка проектов в области международной помощи, учитывающих представляющие интерес статистические вопросы;

- vi) рассмотрение результатов осуществления программы и расходования ресурсов в рамках подготовки и обсуждения докладов о ходе работы, по крайней мере дважды в год;
- vii) надлежащая гибкость при распределении людских и финансовых ресурсов в соответствии с возможными непредвиденными первоочередными вопросами со стороны правительства или других пользователей;
- viii) создание надлежащей инфраструктуры для решения сложных технических проблем и новых статистических задач;
- ix) реализация соответствующей политики в области распределения.

ВМЕСТО ВЫВОДОВ...

33. Национальный статистический институт уже применяет большинство из вышеуказанных подходов, мер и действий. Хотя мы и понимаем, что нам еще многое предстоит сделать, мы хотели бы привести примеры некоторых подходов, которые представляются нам наиболее подходящими:

- после принятия некоторых последовательных и согласованных мер нам удалось усовершенствовать правовую основу статистической работы и привлечь необходимые средства для использования действенного механизма, позволяющего прогнозировать возможные потребности в дополнительных статистических данных, обусловленных политическими соображениями. Действующее законодательство в области статистики было пересмотрено и дополнено положениями, касающимися использования статистических данных, помимо уже существующих положений о персонале, дополнительных сотрудниках, статистических операторах, занимающихся сбором данных, и т.д.;
- еще одна возможность, предусмотренная в решении правительства, заключается в проведении мероприятий, приносящих доход от i) распространения статистических данных и информации в публикациях в бумажной, электронной и других формах; ii) выпуска публикаций (помимо документов, охватываемых в утвержденной программе статистических обследований) и iii) разработки статистических проектов, помимо проектов, включенных в утвержденную годовую программу. Помимо описанных

привлеченных ресурсов, Национальный статистический институт сможет привлекать дополнительный персонал для осуществления различных проектов.

- При проведении различных всесторонних мероприятий НСИ учитывает различные аспекты, например:
 - дополнительный запрос о представлении необходимых средств для проведения статистической работы должен быть достаточно хорошо обоснован. Такой подход объясняется бюджетными ограничениями, характерными для всего мира, при этом страны с переходной экономикой, как хорошо известно, находятся в особенно трудном положении;
 - необходимо понять, что статистика де-факто не может пользоваться привилегией, связанной с существенным увеличением бюджетных ресурсов, по сравнению с другими областями; на практике дело зачастую обстоит совершенно иначе. Для использования благоприятного положения, особенно в связи с распределением средств для крупных статистических проектов, необходимо рассмотреть соответствующие подходы. Так, простое подтверждение нехватки финансовых и людских ресурсов в статистической области представляется недостаточным. Во всех случаях приводимые аргументы должны быть основаны на согласованном и логичном представлении положения в той или иной определенной экономической области, а соответствующие решения должны приниматься на основе рассмотрения роли статистики в достижении поставленных целей.

34. **Всего лишь один пример!** Общая сельскохозяйственная перепись, проведенная в Румынии в 2002 году, началась еще в 1986 году и неоднократно откладывалась в связи с нехваткой средств. Представляя собой широкомасштабное статистическое мероприятие, от которого решающим образом зависят все статистические сельскохозяйственные обследования, эта перепись могла быть обоснована требованием выделения средств для достижения поставленной цели. Подобный аргумент, приводимый в ведомственных интересах, представляется необоснованным, поскольку директивные органы скорее заинтересованы в статистических данных и информации, оправдывающих то или иное статистическое решение, чем в серьезных статистических обследованиях.

35. Такой подход, позволяющий удовлетворить интересы обеих сторон, также привел к ожидаемым результатам и позволил провести вышеупомянутую перепись с привлечением

необходимых ресурсов. Кроме того, поскольку эта сельскохозяйственная перепись, организованная впервые за 50 с небольшим лет, предоставила достаточно оснований для реализации сложной системы статистических обследований в сельскохозяйственной области, то, согласно "Комплексу норм Сообщества", запрос о выделении новых ресурсов на обеспечение устойчивости статистических проектов, оказалось довольно легко обосновать. В соответствии с нашим запросом правительство в начале 2004 года утвердило решение об увеличении числа сотрудников статистических служб от центральных управлений и уездов на 150 дополнительных вакансий. Этот факт является беспрецедентным в последнее время, когда после нескольких этапов кадровых сокращений в текущем году произошло существенное увеличение численности персонала.

36. Основное внимание в настоящем документе уделяется тому факту, что статистическое управление не должно полагаться на внешнюю поддержку своей деятельности, а играть более активную роль в удовлетворении политических требований и потребностей общества в целом в соответствующих статистических данных. Статистики вынуждены постоянно решать проблему меняющихся условий и потребностей, к которым должна постоянно адаптироваться существующая статистическая система. Важно отметить, что статистики должны поощрять и приветствовать активный подход к определению приоритетов и, особенно, обеспечить возможность их прогнозирования.
