



---

**Европейская экономическая комиссия**

Конференция европейских статистиков

**Шестидесятая пленарная сессия**

Париж, 6-8 июня 2012 года

Пункт 4 а) предварительная повестка дня

**Реализация основополагающих Принципов Официальной Статистики**

**Реализация основополагающих принципов официальной  
статистики в свете глобальной оценки национальной  
статистической системы**

Записка секретариата

*Резюме*

В этом докладе оценивается сопоставление основополагающих принципов официальной статистики национальными статистическими системами стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В докладе рассматривается применение основополагающих принципов в процессе статистического производства. Он описывает нерешенные проблемы в реализации принципов, на основе трех основных этапов производства: источники данных и сбор данных; обработка данных, включая распределение ресурсов, а также распространение информации и общение с пользователями. Этот доклад основан на опыте Глобальных оценок национальных статистических систем, а также исследований по реализации основополагающих принципов в официальной статистике в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, проведенных Европейской Экономической комиссией ООН в 2009 году.

## 1. Введение и общие сведения

1. Согласованные, надежные и международно сопоставимые статистические данные имеют решающее значение для мониторинга и социально-экономического развития стран. Официальная статистика является важным инструментом для развития научно обоснованной политики, она обеспечивает прозрачность и подотчетность в процессе текущих экономических и социальных реформ, и помогает руководителям сформулировать политические решения, а также контролировать и оценивать их выполнение. Этические правила не менее необходимы для обеспечения доверия, как и для производства объективной и независимой официальной статистики.
2. Руководящие принципы этики для статистической практики из Американской статистической ассоциации (АСА), приняты в 1979 году и пересмотрены в последний раз в 1999 году, являются одной из первых попыток формализации этических правил для статистиков. Далее следует Декларация Международного Статистического Института (МСИ) по профессиональной этике принятая в 1985 году. Эти два кода сыграли важную роль в развитии международных принципов официальной статистики. Их основной целью является покрытие статистического сообщества в целом, включая предприятия, исследователей, академию и студентов, а не просто правовые и институциональные аспекты официальной статистики.
3. Необходимость в руководстве по созданию статистической системы и по тому, какими должны быть основные принципы стала очевидной для стран с переходной экономикой в начале девяностых годов, когда страны Центральной и Восточной Европы начали переходить от централизованного планирования к рыночной экономике. Это изменение привело к необходимости полной трансформации национальных статистических систем. Она включает в себя переосмысление роли официальной статистики, дав понять, правительствам и другим пользователям статистики, что хорошая система официальной статистики должна соответствовать определенным общим критериям. Для того чтобы всем передать это сообщение, и для того чтобы помочь руководителям Национальных Статистических Управлений (НСУ), была создана, с Польшей в качестве ведущей страны, рабочая группа под эгидой Конференции Европейских Статистиков (КЕС). Мандатом этой группы является разработка набора принципов для преобразования национальных статистических систем в странах Центральной и Восточной Европы. В результате, «Основные принципы официальной статистики в регионе Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК)» были приняты КЕС-ов в 1991 году и одобрены в следующем году Европейской Экономической Комиссией ООН (ЕЭК ООН).
4. Эти принципы воспользовались глобальным успехом, и были приняты Статистической Комиссией Организации Объединенных Наций в 1994 году с некоторыми незначительными изменениями, например, удаление конкретных ссылок на европейский контекст. Кроме того, ряд международных и наднациональных организаций внесли свой вклад в утверждение принципов. Общие и специальные стандарты распространения данных (ОСРД и ССРД) Международного Валютного Фонда (МВФ) и Европейский кодекс статистической практики опираются на основополагающие принципы официальной статистики.

5. В настоящем документе рассматривается сопоставимость принципов с национальными системами статистического производства стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Документ описывает нерешенные проблемы в реализации принципов, на основе трех основных этапов производства:
- (А) Источники данных и сбор данных;
  - (В) Обработка данных, включая распределение ресурсов;
  - (С) Распространение информации и связи с пользователями.
6. Анализ, комментарии и рекомендации опираются на результаты глобальных оценок национальных статистических систем в странах ВЕКЦА, которые проводились в последнее время ЕЭК ООН, совместно с Евростатом и Европейской Ассоциацией Свободной Торговли (ЕАСТ). Тем не менее, некоторые из затронутых вопросов в этом докладе связаны с другими странами ЕЭК ООН об общем увеличении напряжения на национальные статистические системы для своевременной и качественной информации, в то время как сильные бюджетные ограничения принуждают глубокое переосмысление путей производства официальной статистики. Это должно быть сделано без ущерба для соблюдения принципов. Повышение эффективности и производительности национальных статистических систем в полном соответствии с основополагающими принципами, является основной целью национальных и международных инициатив по обновлению систем официальной статистики, а также основной целью нашего анализа и рекомендаций в этом докладе.
7. В докладе используются результаты вопросника по реализации основополагающих принципов официальной статистики, проведенного ЕЭК ООН в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) и ВЕКЦА в 2009 году. Обследование было основано на Европейском кодексе использования вопросника для самооценки, который был значительно сокращен и упрощен. Вопросник был разослан 18 странам ВЕКЦА и ЮВЕ. Двенадцать стран: Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Хорватия, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Россия, Сербия, Таджикистан и Украина ответили на вопросник.

## **II. Глобальные оценки национальных статистических систем**

8. ЕЭК ООН осуществляет Глобальные оценки в рамках работ по укреплению потенциала национальных статистических систем в странах ВЕКЦА по реализации международных стандартов и руководящих принципов. Особое внимание уделяется соблюдению основополагающих принципов официальной статистики ООН, поскольку они обеспечивают основу для прочной правовой и институциональной базы для национальных статистических систем.
9. В последние годы Секретариат ЕЭК ООН совместно с Евростатом и ЕАСТ, провел Глобальные оценки в ряде стран ВЕКЦА: в Азербайджане, Армении, Казахстане, Кыргызстане и Украине. В течение 2012 года организации-партнеры в процессе проведения глобальной оценки в Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Таджикистане. Глобальные оценки национальных статистических систем обеспечивают глубокий и всесторонний анализ институциональных, организационных и технических возможностей страны для получения официальных статистических данных в соответствии с международными

стандартами и рекомендациями, в том числе в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики Организации Объединенных Наций. Глобальные оценки предлагают рекомендации для устойчивого развития национальных статистических систем. В идеальном случае эти рекомендации включены в стратегию наращивания статистического потенциала, разработанной совместно с получающей услугу страной и международной организацией. Глобальные оценки не сосредоточены исключительно на национальном статистическом управлении / комитете статистики, они также оценивают всех основных производителей статистических данных в стране. Таким образом, Глобальная оценка является уникальной возможностью для стран получить полную картину их статистической системы.

10. Национальная система официальной статистики (НСС) может быть определена как все статистические организации и подразделения в рамках страны которые собирают, обрабатывают и распространяют официальную статистику от имени национального правительства. В идеале, деятельность организаций или подразделений производящих официальную статистику должна регулироваться национальным законодательством об официальной статистике, основополагающими принципами официальной статистики и Кодексом европейской статистики.
11. Цель официальной статистики производить и распространять официальные результаты, надежно отражающие сложную и динамичную действительность экономических и социальных явлений в стране. Эти результаты должны быть доступны для всех пользователей. Все страны должны иметь по крайней мере одну крупную организацию, для которой производство и распространение официальной статистики является основной деятельностью или исключительной задачей. Национальное статистическое управление (НСУ) также называемая национальная статистическая служба, часто отвечает за координацию общей национальной системы официальной статистики.
12. В последнее время Глобальные оценки рассматривали организационно-технический потенциал национальных статистических систем для производства и распространения эффективной и актуальной официальной статистики в контексте, где эффективность рассматривается с точки зрения компромисса между итогами и использованными для этого ресурсами.
13. Глобальные оценки выявили следующие вопросы, связанные с эффективностью и производительностью.

#### **А. Насколько эффективно система предоставляет информацию для обеспечения нужд пользователей?**

14. Конечной целью статистической системы является удовлетворение потребностей своих «клиентов». Идентификация и установление регулярных связей с различными группами пользователей имеет важное значение для развития и обеспечения статистической продукции под влиянием меняющихся потребностей общества. В этом контексте установление приоритетов очень важно, поскольку все потребности пользователей не могут быть удовлетворены. Кроме того, статистическая система нуждается в поддержке и доверии общественности, и следовательно, действенный государственный подход по информировании

общества необходим. Прозрачность и подотчетность являются предварительным условием для устойчивого развития статистического потенциала.

## **В. Насколько система эффективна в использовании существующих источников данных или в планировании новых сборов данных?**

15. Сбор данных является одним из самых, если не самым дорогим этапом статистического производства. Должны быть приняты во внимание не только затраты статистического производства, но и затраты на респондентов. Использование административных данных и выборочных обследований можно считать способом сокращения расходов, особенно в странах, где данные собираются с помощью исчерпывающей системы отчетности. Свод различных источников данных может обеспечить повышение эффективности и улучшение качества статистической продукции. Но с другой стороны он увеличивает риск нарушения принципов неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности в странах, где различия между административной и статистической информацией, даже в статистическом законе, как-то размыто.

## **С. Насколько система эффективна в распределении и использовании имеющихся финансовых, человеческих и технических ресурсов?**

16. Стандартизация бизнес-процессов является ценной возможностью для достижения роста производительности, повышения прозрачности и контроля за качеством статистической продукции и услуг. Оперативная координация национальной статистической системы, повышение квалификации и компетентности персонала, а также развитие информационных технологий (ИТ) могут способствовать модернизации статистического производства. Эти меры могут также способствовать повышению точности и своевременности статистической информации. Однако они требуют заметных инвестиций в странах, которые и так уже борются с бюджетными ограничениями.
17. Следует отметить, что основополагающие принципы, которых должны придерживаться национальные статистические системы, сформулированы гибким способом для того, чтобы страны могли выбрать наиболее подходящий способ реализации каждого принципа. Принципы должны быть применимы для всей системы официальной статистики, а не только в определенных областях. Это означает, что соблюдение принципов не должно быть ограничено деятельностью НСУ / статистического комитета. Основополагающие принципы не должны рассматриваться как рейтинг, а как инструмент для определения областей требующих улучшения.

### **III. Источники данных и методы сбора**

#### **A. Основополагающие принципы и передовой опыт по отношению к источникам данных и методам сбора**

18. Производство официальной статистики является сложной цепочкой операций, которая начинается с изучения основных источников данных. Данные для статистических целей могут собираться из всех видов источников: статистические обследования, административные отчеты или сочетание нескольких источников. Сбор данных является самым дорогим этапом производства статистических данных, поскольку в выборе источников данных следует тщательно учитывать качество, своевременность, а также существующее на грузки на респондентов.
19. Основные принципы поддержки и руководства национальных статистических систем в сборе первичных данных включают в себя следующее:
  - (А) Данные официальной статистики [ОП 5] должны быть доступны для статистических органов. Для целей официальной статистики они должны иметь право на получение агрегированной информации от администрации, предприятий и домашних хозяйств. Закон о статистике должен ясно дать это право членам национальной статистической системы, чтобы они имели доступ к информации на уровне единицы наблюдения и никакой другой закон не должен ограничивать доступ к административным данным и документации;
  - (В) статистическая конфиденциальность [ОП 6] направлена на защиту частной жизни отдельных подразделений: физических лиц, домашних хозяйств и юридических лиц. Принцип конфиденциальности заключается не только в раскрытии данных, но и гарантирует, что собранные данные используются только для статистических целей;
  - (С) члены национальной статистической системы могут обмениваться конфиденциальными данными для статистических целей, и поэтому важно, что статистический закон [ОП 7] и статистические программы [ОП 8] четко определяют, кто является частью системы.
20. Права НСУ по сбору данных должны быть отражены в общедоступных статистических законодательствах [ОП 7]. Принцип 9 Европейского кодекса статистической практики в отношении умеренной нагрузки на респондентов, должен быть принят во внимание при осуществлении права сбора данных. Статистический Закон должен быть четко сформулирован в предоставлении права НСУ собирать данные у респондентов через статистические обследования, а также предусматривать возможность налагать санкции, если ответчики не предоставляют нужную информацию. Для статистических целей, важно также, чтобы статистическое управление имело законное право, на регулярной или на разовой основе, получать микро данные из других министерств и общественных организаций. Данные полученные через этот путь не должны быть возвращены владельцу или переданы статистическим производителем третьему лицу даже в административных целях. Статистическими производителями должны считаться только органы управления, которые имеют законное право использовать данные из различных источников в статистических целях.
21. Статистические регистры, особенно коммерческие регистры, сельскохозяйственные регистры и регистры жилищного фонда, являются

краеугольным камнем статистической системы. В некоторых странах к ним также относятся статистические регистры населения. Статистические регистры отличаются от административных регистров, потому что они могут быть обновлены на основе многих источников данных, в том числе на основе статистических обследований. Они должны быть в руках национальной статистической системы и быть использованы только в целях официальной статистики.

22. Поддерживать конфиденциальность очень важно для качества статистики. Персональные данные, относящиеся к физическим или юридическим лицам, собраны статистическими ведомствами для производства статистических данных, должны быть строго конфиденциального характера и использоваться исключительно для статистических целей [ОП 6]. Производители официальной статистики имеют право использовать данные единиц наблюдения, но исключительно в статистических целях. Производители официальной статистики не должны сообщать ни при каких обстоятельствах, прямо или косвенно, информацию об единицах наблюдения третьим лицам. Для статистической конфиденциальности, "третьим лицом" считаются все те за рамками производителей официальной статистики - НСУ и перечисленных статистических отделов министерств. Конфиденциальные данные, собранные для статистических целей или те, в руках производителей официальной статистики, никогда не используются для принятия решений правительством или судом. Исключения из этого принципа являются ограниченными и должны быть указаны в статистическом законодательстве. Например, таким случаем является использование адресов из статистических регистров для статистических обследований вне официальной статистики (научно-исследовательских целей), или коммерческих или маркетинговых целей частными лицами.
23. Нагрузка на респондентов должна быть оценена и проверена заранее, для всех новых обследований, а также регулярно измеряться после них. В принципе, нагрузка на респондентов должна быть оценена через обследование населения с помощью соответствующих методов отбора физических лиц, домашних хозяйств и предприятий. Все респонденты должны быть информированы о целях и правовых основах исследования, и особенно о мерах конфиденциальности. Недавно НСУ приступили к тестированию вопросников, чтобы убедиться, что они понятны, ненавязчивы и что на них легко ответить.

## **В. Основные выводы в отношении источников данных и методов сбора**

24. Статистические службы специализируются в области сбора и обработки информации. В свете основополагающих принципов официальной статистики, есть еще много задач, касающихся методов сбора данных и отношений с представителями данных.
25. Глобальные оценки выявили следующие основные проблемы в этой связи:
  - (А) Определение границ национальной системы официальной статистики. Этот вопрос связан со статистической инфраструктурой, как с методом сбора и распространения данных между организациями. Различия между данными, собранными для статистических и административных целей, должны быть уточнены. Мероприятия, которые не считаются официальной статистикой

согласно с основополагающими принципами, должны быть исключены из системы;

(В) Все сотрудники производителей официальной статистики должны подписать обязательство конфиденциальности, в котором прямо говорится, что любое умышленное нарушение правила о конфиденциальности наказывается. По данным обследования ЕЭК ООН в 2009 году, статистическая конфиденциальность гарантируется законом во всех странах ВЕКЦА и в большинстве случаев инструкции руководящих принципов для защиты конфиденциальности существуют. Тем не менее, практическая сторона, дающая доступ к микроданным не всегда надежна. В некоторых странах, доступ к микроданным не разрешен исследователям. В других случаях анонимные данные предоставляются исследователям без особых условий, на основе того, что анонимности достаточно чтобы гарантировать конфиденциальность. В некоторых странах, государственные учреждения (например суды) могут запросить доступ к микроданным для нестатистических целей, основываясь на других законодательных актах. Бывали случаи, когда персональные данные были предоставлены;

(С) Повышение эффективности сбора данных путем повторного использования данных. Другими словами, применение выборки а также использование административных источников данных. Одно исследование может служить для многих статистических работ. Процесс работы с территориальными органами статистики при сборе данных можно было бы упростить. А также необходимо дальнейшее рассмотрение нагрузки на респондентов, в частности в экономической статистике. Растущее влияние малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в экономике должно быть принято во внимание при составлении выборки. По обследованиям ЕЭК ООН, многие вопросники не проверялись, прежде чем они использовались в сборе данных, процедуры для управления избыточного или недостаточного охвата также не были всегда обеспечены. Статистические данные различных опросов и источников не регулярно сравниваются и сводятся. Во время обследования, большинство ответивших стран не имело никаких доступных обследований по предприятиям в электронном виде, и лишь немногие страны имели ограниченное количество исследований, доступных в электронном виде;

(D) Введение единого идентификационного номера для всех административных регистров, как и для людей и предприятий, будет способствовать сопоставлению данных для статистических целей. Должны осуществляться регулярные и систематические упражнения между альтернативными источниками данных, которые требуют доступ ко всем соответствующим административным учетам для производства официальной статистики.

26. Статистическое законодательство должно предоставлять доступ НСУ ко всем административным данным и регистрам, являющимися конфиденциальными или нет. Обмен данными между органами отвечающими за различные административные регистры и НСУ будет способствовать улучшению согласованности данных, например, в миграции населения и статистики внешней торговли. В 2009 году исследование показало, что, в то время как во всех странах статистическое агентство допускается к использованию административных источников данных в статистических целях, в большинстве стран министерства



- иногда отказываются предоставлять данные, на основе их специфических законов.
27. Границы системы официальной статистики должны быть переосмыслены и установлены в большинстве стран ВЕКЦА. Это будет способствовать соблюдению принципа конфиденциальности. В ряде стран, статистические бизнес регистры должны быть отделены от административных регистров. Административные регистры могут быть использованы в качестве источника данных для производства бизнес статистики. Сам процесс регистрации предприятий должен быть отнесен к другим органам, а не к статистическому агентству. Дальнейшее развитие бизнес регистров для статистических целей будет способствовать повышению качества и согласованности экономической статистики и позволит упорядочить процесс производства.
  28. Все страны члены ЕЭК ООН сталкиваются с проблемами новых путей по сбору данных. НСУ должен систематически исследовать новые источники данных, и учиться их использовать. Поиск новых путей для получения статистических данных из уже имеющихся источников является сложной задачей. Потенциальные источники данных могут быть найдены среди растущего числа формализованных или менее формализованных административных регистров, таких как электронные следы уже существующих процессов или среди огромного количества информации хранящейся в Интернете.

#### **IV. Обработка данных и распределение ресурсов**

##### **A. Основные принципы и надлежащая практика в отношении обработки данных и распределения ресурсов**

29. Разработка новых подходов статистической продукции вызвана необходимостью реагировать на новые требования к информации по таким вопросам как влияние глобализации на экономическую статистику, измерение устойчивого развития или изменение климата. Несмотря на недавний глобальный экономический кризис и его влияние на потерю потенциала адаптировать национальные статистические системы к новым требованиям из за уменьшения государственных средств, быстрые технологические изменения создали новые возможности для сбора, обработки, интеграции и распространения статистической информации более эффективным способом.
30. Стратегическое и оперативное планирование работы, не только для НСУ, но и для всей национальной статистической системы, является важным предварительным условием для обеспечения продуктивности. Прирост производительности может быть вызван стандартизацией бизнес-процессов, а также наличием необходимого персонала, финансовых и информационных технологических (ИТ) ресурсов, как по величине так и по качеству. Производительность может быть также создана с помощью соответствующих методологических подходов и инструментов.
31. Основные принципы для поддержки и руководства национальных статистических систем с целью модернизации и оптимизации статистических процессов, повышения эффективности производства статистических данных а также усиления координации национальных статистических систем были определены следующим образом:

(А) Профессиональная независимость [ОП 2] от политических, нормативных, административных ведомств и органов, как и от частного сектора, должна быть обеспечена. Выбор источников, методов, процедур, которые будут использоваться при составлении официальной статистики, является строго под компетенцией национальных статистических систем, он должен быть свободен от любого потенциального вмешательства из вне статистической системы;

(В) Координация, должна быть обеспечена между производителями официальной статистики, чтобы обеспечить соответствие со статистическим правом и основополагающими принципами. Ежегодные и многолетние статистические программы являются основным инструментом для координации деятельности, результатов и стратегического развития национальной статистической системы. С помощью статистических программ, распределение обязанностей и задач, должно быть сделано на основе критериев, таких как взаимодействие с другой статистической деятельностью и эффективность.

32. По разным причинам, основные принципы не устанавливают какие либо принципы с точки зрения эффективности работы и производительности процессов производства. Тем не менее, некоторые из этих принципов, такие как наличие ресурсов, обоснование использованной методологии, соответствие статистических процедур с умеренной нагрузкой на респондентов, а также экономическая эффективность четко упоминаются в Кодексе европейской статистики.
33. Более того, ни основополагающие принципы, ни Европейский кодекс не отмечают важную роль главного статистика: об управленческом полномочии.
34. В большинстве стран ВЕКЦА, как и во многих других странах ЕЭК ООН, статистические процессы производства должны строго следовать административной организации государства. Несмотря на это, районные и региональные статистические органы, часто подчиняются непосредственно центральному офису. Распределение человеческих и финансовых ресурсов между региональными и центральными статистическими органами, находится под компетенцией Министерства финансов и Министерства внутренних дел. Это сильное препятствие в реорганизации сбора и обработки данных в стране и может блокировать важные инициативы.
35. Другой проблемой, по крайней мере в некоторых странах, является назначение государственных служащих на конкретные должности в НСУ через национальный конкурс. Проблема состоит в том, что он не допускает возможности горизонтальной мобильности для сотрудников. В этом случае оптимальное распределение человеческих ресурсов, даже в центральном офисе, вряд ли возможно, не говоря уже о низкой заработной плате по сравнению с другими министерствами и ведомствами, из-за этого сложно сохранить компетентных молодых сотрудников в НСУ.
36. Это лишь несколько примеров, но в некоторой степени совершенно очевидно, что профессиональная независимость главного статистика может быть затруднена из-за отсутствия управленческой автономии.

## **В. Основные выводы по обработке данных и выделению ресурсов**

37. В некоторых странах ВЕКЦА, глобальные оценки выявили следующие проблемы, связанные с упорядочением статистических производственных процессов, повышением эффективности производства статистических данных и усилением координации национальных статистических систем:
- (А) Годовые и многолетние статистические программы, которые являются основными инструментами для координации статистической системы, должны охватывать все статистические мероприятия, проводимые организациями и подразделениями статистической системы;
  - (В) Статистический совет должен быть восстановлен (или даже установлен в некоторых случаях). Также должны проводиться консультации по выбору или развитию разработанных международными донорами стратегических программ;
  - (С) Многим странам рекомендуется включить в статистический закон функцию Главы НСУ. Его главной ролью будет координация, и контроль Он также будет представлять Главного национального статистика;
  - (D) В некоторых странах все еще существует необходимость гарантировать в законодательстве профессиональную независимость статистических управлений. В других странах, законы или нормативные акты по организации управления нарушают принцип профессиональной независимости. В вопроснике ЕЭК ООН 2009-го года, некоторые страны ответили, что выбор статистических методов, стандартов и процедур зависит от утверждения министров;
  - (Е) В некоторых странах, где территориальная организация производства статистических данных находится под компетенцией главного статистика, сбор и обработка данных могут быть упрощены. Более объединенные и централизованные процессы производства и хранения микроданных в центральном офисе позволили бы избежать дублирования задач и улучшили бы взаимодействия в НСУ;
  - (F) Внедрение политики качества при производстве официальной статистики и установление процесса слежения и управления качеством, как и стандартных документов для производства всей статистики. По данным обследования 2009 года, все страны-респонденты контролируют некоторые аспекты качества (например, точность), но только в трех странах была установлена процедура управления качеством. Украина получила сертификат ИСО 9001-2001 за управления качеством. Казахстан также находится в процессе его получения;
  - (G) Управление человеческими ресурсами должно быть улучшено: существующие учебные программы должны быть улучшены и дополнены не-техническими курсами, такими как управление проектами, контроль качества и навыки коммуникации. Часто сотрудники статистического управления, хорошо образованны и подавляющее большинство (в некоторых странах, все) имеют высшее образование. Тем не менее, вызов состоит в том, чтобы поддерживать и повышать свою компетентность, следить за развитием событий в области статистики в течение всей своей трудовой жизни. Разница в предлагаемой заработной плате между НСУ и частным сектором должна быть сокращена.
38. После проведения глобальных оценок, ряд стран пересмотрели или пересматривают свое национальное законодательство в области статистики. Они также приняли координационную функцию. Поскольку координирующая роль

новая для многих статистических управлений, механизмы сотрудничества, часто требуют укрепления. Среди стран, которые ответили на вопросник 2009 года, во всех кроме одной, существуют и другие производители официальной статистики, в пределах от 1-2 до более чем 10. В большинстве стран эти производители подчиняются статистическому закону. Одним из инструментов координации является применение стандартных понятий, определений и классификаций. В то время как во всех странах-респондентах специальный субъект несет за это ответственность, во многих из стран этот субъект находится за пределами национального статистического бюро.

39. В настоящее время модернизация методов производства статистических данных и организационной структуры статистических управлений является основной проблемой для стран ВЕКЦА. Территориальная организация также может быть упрощена во многих странах при внедрении новых средств коммуникации и сбора данных. Интеграция отдельных основных вычислительных центров в НСУ должна стать одной из целей в области развития. Ожидается, что страны ВЕКЦА, извлекут выгоду из работы Группы высокого уровня КЕС по статистике бизнес-архитектуры, а именно над индустриализацией будущего производства и продукции официальной статистики.
40. Ограниченные финансовые, человеческие и технические ресурсы остаются препятствием для развития многих областей статистических систем. Профессиональные сотрудники должны в дальнейшем улучшить свои знания английского языка, чтобы иметь возможность активно участвовать в международных встречах и извлекать пользу из большого объема материалов, доступных по статистической методологии. В последние годы заметно вырос вклад экспертов из стран ВЕКЦА в совещаниях ЕЭК ООН.
41. Страны ВЕКЦА улучшили применение международных рекомендаций по статистическим концепциям, классификациям и методам. Основными задачами в области экономической статистики будут с одной стороны, перейти на Систему национальных счетов (СНС) 2008 года, одновременно продолжая работать над реализацией полноценной системы отчетности, с другой стороны, внедрение новых видов классификации экономической деятельности (МСОК 4). Большинство из этих стран успешно провели так же цикл переписей населения и жилищ 2010 года и внедрили рекомендации КЕС по переписи. Странам потребуется дальнейшая поддержка для распространения результатов с помощью современных технологий, таких как динамические веб-страницы или географические информационные системы (ГИС). Что касается Развития Показателей Тысячелетия, их доступность и качество остаются проблемой, несмотря на значительный прогресс стран.

## **V. Общение и отношение с пользователями**

### **A. Основные принципы и передовой опыт в отношении общения и отношения с пользователями**

42. Как упоминалось ранее, хорошие отношения с пользователями являются необходимым условием для обеспечения актуальности статистической информации, что является важным атрибутом качества официальной статистики. Кроме того, система официальной статистики должна быть в состоянии плавно

регулировать свою продукцию и свои услуги, чтобы удовлетворять растущие потребности пользователей. Определение основных групп пользователей, и прямое взаимодействие с ними, может помочь получить информацию об их текущих потребностях и их ожиданиях.

43. Это был своего рода вызов для национальных статистических систем стран с переходной экономикой. Основной обязанностью статистики в бывших странах с централизованной планируемой экономикой было сделать так чтобы наиболее важные экономические и социальные результаты соответствовали требованиям центрального органа планирования. Различия между административными данными и официальной статистикой не были установлены. Более того, министерства и управления, которые являлись основными пользователями, просили адаптированную информацию от статистических органов. По этой причине статистики вели огромный национальный бухгалтерский учет на основе систематических и исчерпывающих схем отчетности о деятельности предприятий. Новая рыночная система дала полномочие для принятия решений в экономике и обществе гораздо большему числу людей. Они нуждаются в доступе к значительной и важной статистической информации. Соответственно, завоевание доверия общественности имеет жизненно важное значение для статистики.
44. Для того чтобы заручится доверием общества к статистической продукции и системе, а также чтобы удовлетворить потребности основных групп пользователей включая пользователей вне правительства, следующие критерии должны быть выполнены:

(А) **Актуальность** [Основных принципов (ОП) 1a]: статистика должна быть составлена только если она соответствует потребностям большого круга пользователей; необходимо регулярно общаться с пользователями для установления и определения приоритетных статистических продуктов и услуг которые должны быть собраны и распространены;

(В) **Справедливость** [ОП 1b]: статистические продукты и услуги должны быть подготовлены и распространены объективным и независимым образом, не должно быть давления политическими или иными группами интересов, особенно в отношении выбора методов, определений, концепций и методологий;

(С) **Распространение информации и равный доступ к официальной статистике** [ОП 1c]: статистические продукты и услуги должны быть равномерно и одновременно доступны как для общественности в целом, так и для отдельных пользователей. Они должны быть представлены таким образом, чтобы способствовать правильной интерпретации и сопоставимости;

(D) **Прозрачность и ответственность** [ОП 3]: национальные органы, отвечающие за сбор и подготовку статистических данных также должны обнародовать всю информацию об источниках, методах и процедурах, а также о законах, правилах и мерах, согласно которым работает статистическая система;

(Е) **Предотвращение неправильного толкования официальной статистики** [ОП 4]: Государственные органы, участвующие в производстве и распространение официальной статистики должны препятствовать (экс-анте) любому неправильному толкованию статистической информации путем повышения статистической грамотности населения. Для неспециалистов, понятные объяснимые сноски (метаданные) должны сопровождать любую

публикацию цифр. Регулярная связь с основными группами пользователей также поможет избежать неправильное толкование данных. Кроме того, производители официальной статистики должны иметь право публично реагировать на неправильное использование статистических данных, а также на любые попытки поставить под угрозу целостность и независимость системы.

45. Для обеспечения актуальности [ОП 1] производство официальной статистики следует начать с исследования потребностей основных групп пользователей и уделить первостепенное внимание этим потребностям учитывая одновременно имеющиеся человеческие, финансовые и технические ресурсы. В то время как НСУ и другие производители официальной статистики независимы в принятии решений "как производить" статистику, в большинстве стран, решение о том "какая" Статистика будет произведена, обсуждается с пользователями, особенно с правительством. Окончательное решение часто находится вне полномочий статистической системы. Многие страны создали Статистический совет для того, чтобы тщательно проанализировать, какой запрос статистической информации должен быть приоритетным. Статистический совет является консультативным органом, в который входят представители правительства, но и представители других групп пользователей (например, средства массовой информации, деловых кругов, ученых, научных кругов и гражданского общества). Совет собирает, анализирует и решает какие потребности пользователей должны быть включены в многолетнюю и годовую статистическую программу.
46. Статистика должна служить большому количеству нужд пользователей, «всех граждан», а не исключительно одной группы пользователей. Официальная статистика должна быть публично доступна для всех пользователей одновременно и в равной степени. Эти потребности должны отражаться в лучших методах сбора и обработки данных респондентов и вторичных источников данных. Распространение данных включает в себя не просто оглашение результатов в предопределенной форме (пресс-релизы, публикации, Интернет и т.д.), но также включает последующие публикации с большим количеством объяснений аналитического содержания или с дополнительными статистическими услугами для конкретных групп пользователей. НСУ должен также помогать пользователям правильно толковать статистические данные. Одновременно он имеет право реагировать на неправильное использование статистических данных [ОП 4].
47. Так как пользователи не могут повторить результаты статистического производства, они должны быть в состоянии доверять опубликованным данным. Доверие к статистике полагается на то, что производители статистики профессионалы, и что институциональные рамки, в которых они работают, позволяют им действовать профессионально во всех ситуациях, даже тогда, когда результаты официальной статистики приносят плохие вести для некоторых действующих лиц на политической сцене. Это относится к принципу беспристрастности [ОП 1], отраженном на практике как профессиональная независимость. Как следствие для профессиональной независимости, и для того чтобы статистика была правильно истолкована все методы использованные в её производстве должны быть полностью прозрачны для пользователей [ОП 3]. На последнем этапе, весь процесс производства оценивается для того чтобы определить и осуществить возможные улучшения эффективности и актуальности данных с точки зрения пользователей. Здесь снова, Статистический совет является идеальным лицом для консультирования по повышению эффективности,

производительности, ответственности, доверия и актуальности статистической системы и ее результатов

## **В. Основные выводы об общении и отношении с пользователями**

48. Кажется, что общая вера и доверие общественности к официальной статистике улучшается в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, и что ориентация пользователей на производства статистических данных добилась большего внимания.

49. Глобальные оценки выявили следующие основные проблемы, связанные с пользователями:

(А) Наличие консультативного органа высокого уровня, состоящего из основных пользователей, чтобы убедиться, что система официальной статистики остается актуальной. Поддержание связей с академией, учеными, деловыми кругами, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами помимо правительства. Вопросник ЕЭК ООН показал, что многие страны не имеют ни статистического совета ни совета пользователей. Тем не менее, во всех странах-респондентах есть какой-то формальный процесс консультаций с пользователями о потребностях по статистической информации. Большинство стран проводят опросы пользователей на регулярной основе;

(В) Улучшение взаимодействия со средствами массовой информации, разработка эффективных пресс-релизов и организация пресс-конференций, при опубликовании ключевых показателей. По данным обследования ЕЭК ООН, только половина стран-респондентов провели обучение сотрудников по написанию пресс-релизов и по методам работы со средствами массовой информации;

(С) Развитие информационных и коммуникационных технологий является сложной задачей. Для удовлетворения растущих потребностей в информации, онлайн базы данных распространения стали неизбежными. Они позволяют пользователям выбирать, извлекать и создавать таблицы и графики индивидуализируя их согласно собственным потребностям. Все страны ВЕКЦА, имеют хотябы некоторые статистические данные в Интернете. В большинстве случаев, данные представлены в формате Excel и только одна из стран ВЕКЦА предоставляет доступ к статистической базе данных через Интернет;

(D) Написание стратегий по связям с общественностью и маркетингу или создание специального отдела ответственного за эти работы. Это включает предоставление календаря публикаций всех официальных статистических данных заранее, с возможностью вносить изменения для уточнения уже опубликованных статистических данных и метаданных, предлагая достаточно метаданных для пользователей статистики. Все страны, участвующие в обследовании имеют календарь выпуска данных, и все, за исключением одной страны, его опубликовали. Все страны предоставляют информацию пользователям одновременно. Тем не менее, нет определившихся правил как документировать и публиковать значительные ревизии данных для пользователей.

50. Все страны члены ЕЭК ООН балансируют между ужесточением бюджетов и увеличением спроса со стороны пользователей. Требования пользователей по качеству, актуальности, своевременности, точности и достоверности

статистических данных, должны быть основной целью производителей официальной статистики. Статистические данные также должны охватывать типичные условия общества, такие, как повышение социального и экономического неравенства между городскими и сельскими районами.

51. Иногда считается, что процесс статистического производства заканчивается распространением статистических данных. Таким образом, предотвращение неправильного использования статистических данных является одним из наименее реализованных основополагающих принципов. Это был один из выводов исследования, проведенного Статистическим отделом Организации Объединенных Наций (ООН) в Нью-Йорке 2004 года, и это было подтверждено в обследовании ЕЭК ООН 2009 года. НСУ могут не знать, как следить за использованием их данных, особенно в условиях ограниченных ресурсов это может не рассматриваться как приоритет. Предупреждение злоупотребления связано с обучением пользователей статистикой. Большинство стран ВЕКЦА проводят некоторые мероприятия для пользователей, такие как семинары, лекции, пресс-брифинги, и т.д. В некоторых случаях считается достаточно включить методологические пояснения в статистических публикации чтобы сделать доступными законодательные акты, регулирующие работу статистического управления.
52. Для облегчения распространения и передачи статистических данных, был организован ряд семинаров для стран ВЕКЦА по распространению новых технологий, таких как PC-Axis который широко используется в европейских статистических службах. Несколько стран недавно начали использование этой программы для улучшения распространения статистических данных.

## VI. Основные выводы

53. Статистические системы стран ВЕКЦА значительно развились за последние 20 лет в связи с переходом на рыночную экономику. Это означало переосмысление роли официальной статистики и определения четких критериев правовой и институциональной базы.
54. Но переход к рыночной экономике был не единственным стимулом для этих преобразований, большинству стран ЕЭК ООН пришлось столкнуться с крупными изменениями в экономике и обществе:
  - (А) Глобализация рынков обусловлена прогрессом в области транспорта и коммуникационных технологий, либерализации торговли, инвестиций и финансовых рынков. Все это привело к сильной взаимозависимости национальных экономик и необходимости улучшить международную сопоставимость статистической информации;
  - (В) Во многих частях мира экономическая, валютная и политическая интеграция оказала огромное влияние на развитие статистических систем. Европейский Союз является одним из наиболее часто упоминаемых примеров, но всё же в регионе ЕЭК ООН, инициативы Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС) могут также иметь существенное влияние на статистические системы стран ВЕКЦА;
  - (С) Быстрое технологическое развитие, особенно в области новых информационных технологий и повышение доступа данных через Интернет;



- (D) Больше внимание со стороны международных организаций, правительств и гражданского общества на вопросы, касающиеся устойчивого роста, развития человеческого потенциала, природной среды и возобновляемых источников энергии.
55. Последствия этих изменений для производства и распространения статистических данных были и остаются очень важными, но не смотря на это основные принципы Организации Объединенных Наций по-прежнему актуальны в руководстве и поддержке статистических систем для удовлетворения растущих потребностей пользователей. Принципы были сформулированы гибким образом для того, чтобы оставить за страной решение о наиболее подходящих способах реализации каждого принципа в их национальных условиях. Однако эта открытость в методах реализации не означает, что решение о внедрении принципов было оставлено на усмотрение национальных органов. Кроме того, внедрение принципов должно охватывать всю систему официальной статистики (всех производителей официальной статистики в стране), а не только НСУ. Осведомленность заинтересованных сторон о требованиях основополагающих принципов должна быть укреплена.
  56. Для того чтобы оценить выполнение принципов, ЕЭК ООН совместно с Евростатом и Европейской Ассоциацией Свободной Торговли, провели по просьбе национальных властей, глобальные оценки. В свете основополагающих принципов, глобальные оценки рассматривали все элементы подотчетной и эффективной статистической системы.
  57. Кроме того, ЕЭК ООН провел обследование об осуществлении Основных принципов среди стран ВЕКЦА и ЮВЕ в 2009 году. Из 18 стран ВЕКЦА и ЮВЕ, 12 стран ответили на вопросник. Анализ результатов вопросника показал, как трудно получить реальную картину о реализации основополагающих принципов на основе вопросника. Несмотря на то, что вопросник включал 81 вопрос, он дал лишь поверхностные данные, на основе которых определить реальные проблемы сложно. Например, существование Статистического совета не гарантирует, что он выполняет в действительности ожидаемые функции; правовая защита конфиденциальности не гарантирует, что все существующие организационные и технические процедуры используются на практике, и т.д. Результаты обследования были также использованы в этом докладе, чтобы показать актуальность вопросов выявленных Глобальными оценками.
  58. Набор вопросов, основанный на «передовом опыте» по реализации основополагающих принципов и их стандартов мог бы быть использован странами как инструмент для самооценки (по аналогии с вопросником по Своду правил ЕС). Самооценки на основе конкретных вопросов могут помочь выяснить, что означают основополагающие принципы на практике и определить, в каких из своих действий страна отошла от «передового опыта». Это также может быть полезным в общении с другими учреждениями / министерствами принадлежащими к национальной статистической системе при продвижении основных принципов.
  59. В заключение, международные и двусторонние партнеры также несут ответственность за повышение приверженности принципам в рамках проектов по развитию статистического потенциала в странах. Проведение время от времени глобальной оценки, вероятно, не достаточно для того чтобы национальные

статистические системы полностью придерживались основополагающих принципов. Партнерские организации также должны:

(А) Оценить насколько производственный процесс от сбора данных до их распространения соответствует Принципам. Поскольку все мероприятия, связанные с производством официальной статистики должны покрываться национальным статистическим законодательством, рекомендуется их включения в ежегодные программы статистических работ. Это позволит национальным статистическим органам отказаться от любого внешнего спроса на раскрытие информации на уровне единицы наблюдения;

(В) Программы стратегического развития являются важным инструментом для развития национального статистического потенциала. В целях повышения национальной ответственности по продвижению и соблюдению принципов между национальными органами власти, эти программы должны быть включены в регулярную многолетнюю программу и представлены на утверждение в соответствии с процедурой, предусмотренной в законе. Это также усилит координирующую роль НСУ;

(С) Думать и действовать глобально. Многие мероприятия по техническому сотрудничеству направлены на очень конкретные статистические области. Стоило бы оценить, в какой степени некоторые элементы проекта, такие как новые методы сбора данных, инновации в ИТ-инфраструктуре и инструменты распространения данных могут принести пользу всей системе. Организации партнеры также могли бы способствовать всестороннему развитию статистического потенциала и работать для достижения комплексного подхода к статистической продукции.

60. Доверие всех категорий пользователей к официальной статистике может быть достигнуто, только если все заинтересованные стороны, включая международных партнеров, примут определенные этические нормы и передовой опыт. Это означает, что статистическое сообщество должно поощрять и соблюдать ряд профессиональных принципов (этика) и передовой опыт во всех обстоятельствах. Это также означает, что правительство, руководствуясь международным статистическим сообществом, должно поддерживать адекватную окружающую среду и обеспечивать справедливую правовую и институциональную базу, предоставлять необходимые ресурсы для производства и распространения статистических данных, которые отвечают всем потребностям пользователей, а не только потребностям правительства или некоторых других определенных групп пользователей.
-