

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА



№ 1, 2006

Содержание:

Введение

Институциональная
основа и потенциал

Качество
статистической
информации

- Применимость
- Своевременность и
периодичность
- Последовательность

Ограниченный доступ
к статистическим
данным

- Отсутствие информации об
имеющихся данных
- Неэффективные каналы
распространения
- Отсутствие Интернет-
портала и регулярно
обновляемые виртуальные
базы данных
- Ограничения на
распространение
информации
- Отсутствие эффективной
системы координации и
обмена данными между
государственными
органами статистики.

Рекомендации и
предложения

Аналитические записки представляют собой краткий обзор для ознакомления со стратегическими вопросами наивысшей приоритетности и содержат стратегические рекомендации и альтернативные решения. АЗ предназначены для конкретной целевой аудитории, обычно для лиц, принимающих решения, участников процесса развития, представителей донорского сообщества и других заинтересованных сторон.

Официальная статистика в Узбекистане: Институциональная основа, качество и доступ

Введение

Официальная статистика содействует обеспечению прозрачности и подотчетности, двух столпов демократии в условиях рыночной экономики, и играет важную роль в формулировании и оценке стратегических решений правительства. В то же время, она характеризует уровень достижений для граждан и других заинтересованных сторон. Для выполнения этой роли, все категории пользователей должны иметь доступ к комплексной, надежной, своевременной и достоверной экономической, финансовой и социальной информации. Закон Республики Узбекистан "О национальной статистике" закрепляет "обеспечение государственных учреждений и органов самоуправления граждан, международных организаций и общественности статистической информацией" в качестве основной цели статистических органов¹.

В данной аналитической записке обсуждаются проблемы, с которыми в настоящее время сталкиваются пользователи и производители статистической информации в Узбекистане. К числу пользователей относятся представители различных заинтересованных сторон, в том числе и лица, принимающие решения в государственных органах и деловом сообществе, международные организации, гражданское общество, экспертно-аналитическое сообщество. При этом производителями (поставщиками информации) являются Госкомстат, отраслевые министерства и государственные учреждения, вовлеченные в государственную статистическую деятельность. В данной аналитической записке обсуждаются три аспекта официальной статистики: институциональная основа национальной статистической системы; качество данных; и возможные причины ограниченного доступа к статистической информации. В ней также отмечается ряд конкретных рекомендаций и последствия стратегических решений.

Контакты

policybrief@undp.org
www.undp.uz
Тел: 99871 1203450
99871 1206167

Факс: 99871 1203485

**Представительство
ПРООН в
Узбекистане**

700029 Ташкент,
ул. Т. Шевченко 4,
Узбекистан

Институциональная основа и потенциал

В последние годы правительством Республики Узбекистан был принят ряд необходимых мер по реорганизации национальной статистической системы для обеспечения прозрачности и открытого доступа. Законом «О национальной статистике», принятом в декабре 2002 года, были определены основные организационные принципы и правовая основа национальной статистической системы. Государственный Комитет по статистике (Госкомстат) был создан в соответствии с Указом Президента РУз. от 22 декабря 2002 г., и Постановлением Кабинета Министров от 8 января 2003 г.

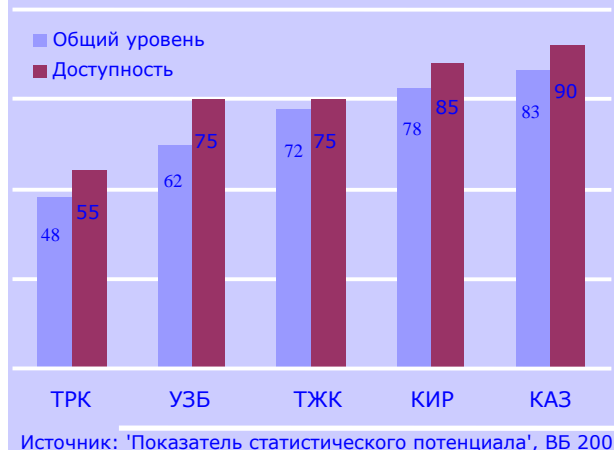
В настоящее время Госкомстат добился значительного прогресса в улучшении доступности официальной статистики. Однако, согласно оценкам Всемирного Банка, национальная статистическая система Узбекистана занимает только четвертое место в Центральной Азии по общему потенциалу и доступности индикаторов (**см. График 1**)². В течение последних 16 лет перепись населения не проводилась, что могло отрицательно повлиять на способность государственных органов осуществлять анализ индикаторов в Узбекистане.

Наряду с Госкомстатом, в работу со статистическими данными вовлечены другие государственные учреждения (отраслевые министерства), а также международные организации. Подобная множественность источников обуславливает вызовы обеспечению интегрированной национальной статистической системы, в частности:

1. Несовместимость данных вследствие применения различных определений, методологий сбора и обработки данных. Большинство отраслевых министерств и ведомств, вовлеченных в процесс сбора и обработки данных, используют различные концепции и/или просто вносят изменения в определение индикаторов для получения благоприятных статистических данных, которые показывают их достижения в лучшем свете. В этой связи, в целях обеспечения согласованности концепций/определений и генерирования сопоставимых данных, необходимо внедрение общих национальных статистических стандартов.

2. Сбор данных, осуществляемый различными агентствами на контрактной основе в рамках конкретных проектов и инициатив, и определение приоритетов без учета потребностей пользователей. Международные донорские организации довольно часто финансируют обследования в соответствии со своими программными целями. Они обычно не являются периодическими, осуществляются в сотрудничестве с государственными учреждениями и не всегда удовлетворяют информационные потребности предпринимателей, исследователей, аналитиков и других пользователей. Результаты подобных обследований используются только для подготовки отчетов данной организации и соответствующие метаданные недоступны для общественности. Поэтому необходимо проводить регулярные консультации и обеспечить взаимодействие между производителями и пользователями данных в области использования и периодичности сбора данных.

График 1: Статистический потенциал стран Центральной Азии



Источник: 'Показатель статистического потенциала', ВБ 2005

Качество статистических данных

Вопрос качества данных, производимых Госкомстатом и другими отраслевыми министерствами, представляет собой другой вызов. Качество в данном случае подразумевает степень соответствия распространяемых статистических данных потребностям и ожиданиям³ пользователей и может быть оценено по трем показателям: 1) релевантность; 2) своевременность и периодичность; 3) последовательность.

1) Релевантность: в целом, национальную статистическую систему можно считать применимой, если производимые данные соответствуют потребностям пользователей. Статистические данные обычно применяются для проведения экономического анализа, разработки и оценки стратегических решений, а также планирования бизнеса.

В ходе недавней оценки потребностей пользователей, 74% респондентов отметили неприменимость официальной статистики в их работе. Почти половина опрошенных отметили, что Госкомстат не может удовлетворить их запросы. Существует несколько причин, по которым пользователи не удовлетворены официальными статистическими данными, не смотря на то, что государственные статистические органы ежегодно собирают и производят большое количество (около 12 000) статистической информации:

1. Группы пользователей в обществе, которое находится в условиях перехода к рыночной экономике, предъявляют все более высокие требования к статистической информации.
2. Существует серьезный пробел во взаимоотношениях «пользователь-производитель». Расширение диалога с пользователями подтолкнуло бы Госкомстат производить то, в чем они действительно нуждаются.
3. Кадровый потенциал Госкомстата недостаточен для адекватного реагирования на потребности пользователей, даже при условии полной осведомленности.
4. Вся цепочка сбора и обработки данных настолько жестко регламентирована, что для внесения каких-либо значительных изменений требуется вмешательство более высокой инстанции, чем пользователи или руководство Госкомстата.

2) Своевременность и периодичность:

Периодичность и частота статистической информации играют важную роль в определении тенденций (например, ежемесячная динамика ключевых макроэкономических показателей) и оказывают существенное влияние на применимость информации. Мониторинг тенденций развития и проведение динамического анализа требует временного ряда (например, регулярные обследования, часто обновляемые данные и т.д.). В более широком понятии, частота включает периодичность сбора и распространения данных.

В Узбекистане частота и своевременность распространения данных остаются неудовлетворительными, так как устаревшие статистические данные часто ограничивают полезность информации, как в целях принятия стратегических решений, так и мониторинга работы государственных органов. В Таблице 1 приведено сравнение периодичности выборочных данных в Узбекистане с международными стандартами, в частности, с Общей системой распространения данных (ОСРД), одобренной МВФ в ноябре 2003 г. В ней отмечены значительные несоответствия доступности регулярных данных в сравнении с международными стандартами. Более того, большинство ключевых финансовых и внешних индикаторов сектора не опубликованы.

Таблица 1: Периодичность выборочных данных в сравнении с международными стандартами

| Ключевые индикаторы | Периодичность | |
|---|---|---------------------------------|
| | Рекомендуется ОСРД | Доступность в Узбекистане |
| I. Реальный сектор | | |
| ▪ ВВП (номинальный и реальный) | Ежегодно (поощряется ежеквартально) | Ежеквартально |
| ▪ Индекс потребительских цен | Ежемесячно | Ежегодно |
| ▪ Производственный индекс | Ежемесячно | Ежеквартально |
| ▪ Промышленный индекс | Ежемесячно | Ежегодно |
| ▪ Занятость / безработица | Ежегодно | Ежеквартально |
| II. Фискальный сектор | | |
| ▪ Доходы, расходы, баланс и финансирование с разбивкой по статьям | Ежеквартально | Ежеквартально (без разбивки) |
| ▪ Внутренний и внешний долг | Ежегодно (поощряется ежеквартально) | Не публикуется |
| III. Финансовый сектор | | |
| ▪ Валовые внешние активы и обязательства, внутренние кредиты, денежная масса (M3) или денежная масса в обращении (M0) | Ежемесячно | Не публикуется |
| ▪ Денежная база | Ежемесячно | Не публикуется |
| ▪ Ставки краткосрочных и долгосрочных государственных ценных бумаг, плавающая процентная ставка | Ежемесячно | Не публикуется |
| IV. Внешний сектор | | |
| ▪ Платежный баланс (импорт и экспорт товаров и услуг, сальдо по текущему счету, резервы, общее сальдо) | Ежегодно (поощряется ежеквартально) | Не публикуется |
| ▪ Совокупные официальные резервы (в долларах США) | Ежемесячно | Не публикуется |
| ▪ Совокупный экспорт и импорт товаров | Ежемесячно | Ежеквартально |

Источник: Данная таблица была составлена авторами на основе Общей системы распространения данных (ОСРД), утвержденной МВФ в ноябре 2003 г.

3) Последовательность: как пользователи, так и производители должны иметь четкое представление о свойствах имеющихся данных. Интерпретируемость статистической информации зависит от доступности «метаданных», т.е. подробного описания концепций, методологий сбора, обработки и расчета данных. Метаданные также позволяют пользователям получить информацию о типах имеющейся статистической информации или о том, где их можно получить. Последовательность определяется степенью использования единых концепций, классификаций и методов сбора, обработки и распространения данных. Последовательность образуется внутренней (сопоставляемость данных между государственными учреждениями) и международной (сопоставимость с международными статистическими данными).

Ни одна из основных статистических публикаций Госкомстата и других отраслевых министерств не содержит необходимые метаданные или методологические пояснения. Этот недостаток затрудняет понимание пользователями методологии, использованной для вычислений и расчета, и создает трудности для корреляции данных из других источников. Более того, отсутствие стандартных инструкций и методологических пособий между государственными производителями статистической информации в свою очередь повышает степень несогласованности данных.

Ограниченный доступ к официальной статистической информации

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 8 января 2003 г. установлено, что «Госкомстат распространяет и предоставляет всем пользователям равный доступ к открытой статистической информации». Но, проведенное ПРООН обследование показало, что другие группы пользователей (в том числе исследовательские центры, частный сектор, гражданское общество и международные организации) имеют ограниченный доступ к информации (Таблица 2). Примечательно, что донорские организации и гражданское общество часто получают информацию от отраслевых министерств и местных органов власти, а не от Госкомстата.

Это неудивительно, поскольку официальная статистическая информация в основном используется государственными учреждениями для разработки и оценки стратегий. Но, факт отсутствия регулярного доступа к официальной статистической информации у примерно половины государственных пользователей вызывает беспокойство. В результате советники и аналитики по стратегическим вопросам не в силах адекватно выполнять свои обязанности и вносить аналитический вклад в процесс принятия решений.

Ограниченный доступ также создает серьезное препятствие развитию независимого сектора аналитических исследований, который, наряду с гражданским обществом может сыграть важную роль в оценке и мониторинге деятельности государственных органов. В свою очередь, государство упускает возможность иметь незаменимый инструмент оценки своих стратегических решений. Например, в большинстве развитых и развивающихся государств, правительства часто опираются на местное экспертно-аналитическое сообщество для получения независимой оценки. В свою очередь, исследовательские институты мобилизуют экспертов для подготовки обоснованных стратегических решений и рекомендаций для принятия важных политических решений. В обследовании ПРООН было выявлено, что в Узбекистане большинство научных сотрудников аналитических управлений в ключевых министерствах, научно-исследовательских институтах и центрах сталкиваются с регулярными проблемами с получением необходимых статистических данных в своей аналитической работе.

Таблица 2: Доступ к данным Госкомстата в Узбекистане.

(Доля респондентов, располагающих доступом к избранным индикаторам/данным; в %)

| Тип данных | Государственный сектор | Частный сектор | Гражданское общество | Донорское сообщество | Средневзвешенный показатель |
|-------------------------------|------------------------|----------------|----------------------|----------------------|-----------------------------|
| Данные по МСП | 61 | 52 | 33 | 10 | 45 |
| Макроэкономические показатели | 49 | 36 | 46 | 11 | 40 |
| Цены | 52 | 27 | 26 | 14 | 33 |
| Социальная защита | 32 | 37 | 29 | 27 | 32 |
| Занятость | 36 | 23 | 25 | 8 | 26 |
| Уровень жизни | 53 | 13 | 14 | 24 | 26 |
| Среднее: | 47 | 31 | 29 | 16 | |

Источник: 'Оценка потребностей пользователей', Представительство ПРООН, 2004 г., Ташкент, Узбекистан.

Кроме того, ограниченный доступ к данным препятствует развитию исследовательского рынка, ориентированного на бизнес. Местные компании по консалтингу и маркетингу часто сталкиваются с трудностями при получении своевременной комплексной информации для оценки экономического воздействия конкретных изменений, например, законодательных или политических. Отсутствие возможности проведения предпроектных исследований также препятствует привлечению внутренних и иностранных инвестиций.

В результате возникает острая необходимость совершенствования управления доступом к статистическим данным, в частности, в сфере производства и распространения соответствующих индикаторов. Наряду с этим имеются ряд причин (барьеров), препятствующих к свободному доступу:

1. Отсутствие информации об имеющихся данных:

В обследовании было отмечено, что в большинстве случаев, пользователи, в том числе должностные лица не знали, какая информация доступна или где ее можно получить. Отсутствие подобной информации приводит к неэффективному использованию имеющейся статистической информации, произведенной государственным сектором, и существенно ограничивает государственные инвестиции в развитие статистики. Государственные статистические органы часто не желают работать деловыми структурами, что требовало от них работать в качестве поставщика услуг. Более того, отсутствует координация и эффективный обмен информации между соответствующими ведомствами. Более информированные пользователи, несомненно, увеличат спрос на статистическую информацию.

2. Неэффективные каналы распространения⁴:

Опрошенные пользователи отметили неэффективность использования существующих каналов распространения информации и необходимость их существенного улучшения. Например, традиционный инструмент распространения в форме публикации регулярных статистических отчетов, широко используемый Госкомстатом, больше не соответствует потребностям пользователей. Несмотря на увеличение количества таких публикаций, качество остается сравнительно низким, а стратегия распространения неэффективной. В среднем издается около 80-120 экземпляров публикаций, которые распространяются в основном среди государственных учреждений, которых Госкомстат считает основными или единственными пользователями. Учитывая отсутствие библиотек и/или ресурсных центров в общественных организациях, доступ к подобным периодическим изданиям имеет лишь ограниченное количество сотрудников. Более того, большинство опрошенных пользователей даже не знали о статистических изданиях Госкомстата и других министерств (см. Таблица 3).

Таблица 3: Осведомленность пользователей о публикациях Госкомстата
(Доля респондентов, неосведомленных о публикации; % из общего числа)

| | Название публикации | Доля респондентов |
|----|---|-------------------|
| 1. | "Узбекистан в цифрах" | 61 |
| 2. | "Основные индикаторы социально-экономического развития" | 63 |
| 3. | "Финансы Республики Узбекистан" | 64 |
| 4. | "Сельское хозяйство Республики Узбекистан" | 75 |
| 5. | "Узбекистан и страны СНГ" | 78 |
| 6. | "Внутренняя торговля в Республике Узбекистан" | 84 |
| 7. | "Жилищный фонд Республики Узбекистан" | 90 |

Источник: 'Оценка потребностей пользователей', Представительство ПРООН, 2004, Ташкент, Узбекистан.

3. Отсутствие Интернет-портала и регулярно обновляемых электронных баз данных: Около трети всех респондентов и две трети доноров отметили, что отсутствие виртуальных баз данных в Интернете существенно ограничивает доступ к официальной статистической информации. Несмотря на то, что практически все государственные учреждения, генерирующие официальную статистику, создали веб-сайты, у них крайне неудобный для пользователей интерфейс, отсутствует структурированная обновленная статистическая база данных. В большинстве случаев, не размещаются определения и методологическая справочная информация.

4. Препятствия при распространении определенных видов информации: Около 35% всех респондентов были убеждены, что в Узбекистане существуют

ограничения на распространение информации. В то же время, многие статистические данные, официально ограниченные властями Узбекистана, имеются и доступны в веб-ресурсах и публикациях международных финансовых организаций, таких как Всемирный Банк, МВФ и т.д.

5.Отсутствие эффективной системы координации и обмена данными между государственными органами статистики и отраслевыми ведомствами. Отсутствие подобной координации затрудняет оценку имеющейся информации, приводит к дублированию и в последующем ведет к неэффективному использованию государственных ресурсов, одновременно увеличивая нагрузку на респондентов. В этой связи, необходимо реорганизовать национальную статистическую систему. Видится целесообразным создание Национального совета по координации статистической деятельности, который будет обеспечивать эффективную координацию статистической деятельности и обмен данными между государственными учреждениями и различными группами пользователей.

Рекомендации и предложения

В данной аналитической записке отмечается, что повышение качества данных и расширение доступа к статистической информации являются одними из ключевых факторов государственного развития, так как пользователи на всех уровнях нуждаются в надежной информации для принятия своевременных правильных решений.

Приведенные ниже рекомендации затрагивают наиболее приоритетные для Правительства сферы в течение ближайших 3-5 лет в целях улучшения доступности и сопоставляемости данных.

1. Развитие партнерства между органами государственной статистики и разработка интегрированной статистической системы.

Для этого необходимо обеспечить гармонизацию и координацию статистических ведомств на всех этапах сбора и распространения данных для достижения согласованности и достоверности статистической информации из различных источников. Подобная координация должна включать в себя синхронизацию программ, которая позволит избежать дублирования и обеспечить сопоставимость статистических стандартов для сбора статистических данных (совместимых с национальными и международными стандартами). Для этого потребуется внедрение передовой практики в области сбора, обработки и распространения статистических данных. В этом отношении, Госкомстат может выступать в качестве национального органа по установлению стандартов.

2. Усиление системы обмена статистическими данными и обмена между производителями и пользователями статистической информации.

Государственным учреждениям необходимо установить регулярный диалог с основными группами пользователей, в частности, с гражданским обществом, исследовательскими центрами и международными организациями. Более того, им необходимо развивать обмен данными между организациями. Необходимо создание централизованной системы базы данных, такой как «Национальный Центр по обмену данными», предоставляющей бесплатный, легкий для использования и структурированный он-лайн доступ к статистической информации через Интернет портал.

3. Реформа системы и практики распространения данных. Планы и стратегии отдельных учреждений и агентств должны разрабатываться для стимулирования дискуссии о потребностях пользователей и реагировать на их запросы. Особенно, следует учесть следующие мероприятия: 1) Подготовка списка баз данных, доступных для общественности и обеспечение их широкой доступности, например, каталог статистических публикаций; 2) Разработка современных виртуальных баз данных; 3) Разъяснение органам статистики вопросов, касающихся открытости и конфиденциальности данных, распространяемых среди общественности; 4) Обзор существующих нормативных

актов и процедур и при необходимости их пересмотр путем введения новых, упрощенных и модифицированных процедур получения статистической информации; и 5) расширение охвата распространения печатных изданий и стилистическое единство публикаций.

4. Повышение качества статистической информации. В Узбекистане качество данных заслуживает особого внимания. В этом отношении, к числу ключевых мер относится: 1) Определение приоритетности ключевых индикаторов в различных отраслях и определение периодичности, времени и методологий для сбора статистической информации в соответствующих отраслях; 2) Модификация информационных продуктов с учетом потребностей и требований отдельных групп пользователей; 3) Разработка общей классификации и методологии сбора, обработки и распространения данных. Повышение последовательности стандартов будет способствовать интеграции и сопоставимости данных из разных источников.

5. Повышение общественной осведомленности. Наконец, представляется важным повышать общественную осведомленность об официальной статистике, выдвигая ее в качестве объективного, точного, регулярно обновляемого и легко доступного источника информации. Это потребует разработки и проведения Правительством, при содействии гражданского общества, донорского сообщества и исследовательских институтов, образовательных и обучающих программ, специально предназначенных для различных групп пользователей и производителей.

¹ Статья 3, Закон Республики Узбекистан о национальной статистике, принятого 12 декабря 2002 г.

² Индикатор статистического потенциала предоставляет обзор статистического потенциала развивающихся стран. Он основан на диагностической матрице, разработанной с целью оценки потенциала системы статистической информации с использованием метаданных, которые доступны в большинстве стран. Матрица имеет три измерения: статистическая практика, (способность придерживаться международных рекомендуемых стандартов и методов); сбор данных (периодичность переписей/обследований и полнота записи актов гражданского состояния); и индикатор доступности (доступность и периодичность ключевых социально-экономических индикаторов). Страны оценивались по каждому из конкретных критериев с использованием информации предоставленной Всемирным Банком, МВФ, ООН, ЮНЕСКО, и ВОЗ. Композитный показатель каждого измерения и общий показатель, совмещающий все три измерения были выведены для каждой из стран по шкале 0-100. 100 баллов означает, что страна выполняет все критерии и указывает на надлежащий статистический потенциал.

³ «Энциклопедия статистических наук», обновленный Том III, John Wiley & Sons Inc, стр. 621-629. Источник: <http://dsbb.imf.org/vgn/images/pdfs/Encyc.pdf>

⁴ В соответствии с результатами обследования, только одна треть всего потока статистической информации и около половины официальной статистики были распространены через официальные каналы Госкомстата.