

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA HỆ THỐNG THỐNG KÊ QUỐC GIA

Chúng ta có thể học được những bài học gì?

Paul Cheung, Giám đốc Cơ quan thống kê Liên hợp quốc

Giới thiệu

Trong năm 2007, có hai sự kiện của ngành thống kê diễn ra một cách trùng hợp ngẫu nhiên trong lịch sử: vào mùa xuân năm nay, Nhật Bản hiện đại hóa hệ thống thống kê của mình bằng việc thông qua Luật Thống kê mới sau đúng 60 năm, và tại Liên hợp quốc, Ủy ban Thống kê kỷ niệm 60 năm ngày thành lập.

Ở Nhật Bản, Luật Thống kê mới đã được phê duyệt vào đầu năm nay sau hơn hai năm thảo luận chuyên sâu. Luật Thống kê trước đó đã được xây dựng vào năm 1947. Nó giúp cho sự phát triển của hệ thống thống kê Nhật Bản như chúng ta biết ngày nay: một hệ thống phân cấp với các đơn vị thống kê thuộc các bộ ngành. 60 năm qua, Nhật Bản đã phát triển thành một trong những nền kinh tế hàng đầu thế giới. Trong suốt thời gian này, hệ thống thống kê của Nhật Bản mặc dù có một số điều chỉnh nhỏ nhưng ít nhiều vẫn giữ được chức năng thiết yếu của mình. Tuy nhiên trong vài năm trở lại đây đã có sự quan tâm đến việc điều chỉnh cơ cấu để nâng cao hiệu quả hệ thống. Điều này dẫn đến việc xây dựng một bộ Luật Thống kê mới trong năm 2007, chính xác là sau 60 năm khi Luật Thống kê đầu tiên được ban hành. Bộ Luật mới này được đặt rất nhiều hy

vọng, đó là hành động nhằm thúc đẩy và nâng cao hiệu suất của hệ thống thống kê Nhật Bản. Trong bối cảnh đó, tôi muốn nhân cơ hội này chúc mừng tất cả các chuyên gia đã làm việc rất chăm chỉ để đảm bảo Luật Thống kê mới được thông qua. Tôi cũng xin chúc mừng Giáo sư Takeuchi với việc được bổ nhiệm làm Chủ tịch Ủy ban Thống kê, tuy nhiên cũng có nhiều thách thức đang ở phía trước, bao gồm cả việc soạn thảo kế hoạch tổng thể cho sự phát triển ngành Thống kê.

Vào năm 1947, cùng năm khi hệ thống thống kê hiện đại của Nhật Bản ra đời, một cơ quan toàn cầu là Ủy ban Thống kê Liên hợp quốc cũng ra đời. Trong tháng 3/2007, Ủy ban đã tổ chức kỷ niệm 60 năm ngày thành lập. Trong phiên họp đầu tiên của Ủy ban vào năm 1947 đã có sự quan tâm đến tính chuyên nghiệp trong các cơ quan thống kê quốc gia cũng như sự phát triển của phương pháp so sánh thống kê quốc tế nhằm giúp cho công việc của chúng ta. Ngày nay, sau 60 năm, chúng ta có thể thấy một hệ thống thống kê toàn cầu được đặt cùng nhau và làm việc như một khối thống nhất. Một trong những thành tựu quan trọng trong hoạt động của Ủy ban là việc thông qua "Nguyên tắc cơ bản của Thống kê Nhà nước" vào năm 1994. Điều này thiết lập các nguyên tắc để cung cấp một mã số

được chấp nhận trên toàn cầu cho các hoạt động của chúng ta trong thống kê nhà nước. Chúng ta đã thấy nhiều ví dụ trên thế giới về cách các nguyên tắc được sử dụng để hướng dẫn sự phát triển của hệ thống thống kê quốc gia hoặc để bảo vệ số liệu thống kê chính thức từ các can thiệp ngoài ý muốn. Đối với sự phát triển của phương pháp thống kê, công việc ban hành hướng dẫn và tiêu chuẩn của Ủy ban đã cải thiện đáng kể chất lượng và có thể so sánh các số liệu thống kê chính thức trên toàn thế giới. Ví dụ, hệ thống tài khoản quốc gia, từ bản gốc của nó năm 1953 được tính toán để cập nhật cho năm 2008 của hiện tại, đã được thiết lập vững chắc giống như các khuôn khổ hạch toán kinh tế vĩ mô của toàn cầu.

Khi Ủy ban Thống kê kỷ niệm 60 năm ngày thành lập vào năm nay, hàng loạt sự kiện kỷ niệm đã được tổ chức. Một trong những sự kiện đó là hội thảo về sự phát triển của hệ thống thống kê quốc gia, với sự tham dự của hơn 130 quốc gia để đánh giá sự phát triển của hệ thống thống kê qua thời gian. Cuộc hội thảo này rất kịp thời, bởi thế giới đã có nhiều thay đổi sâu sắc kể từ năm 1947 và hệ thống thống kê quốc gia cần thay đổi cấu trúc và chuyên nghiệp hơn để đáp ứng những thách thức mới. Các bài thuyết trình quan trọng đã được công bố trong số đầu tiên của Tạp chí thống kê chính thức.

Rút ra từ các cuộc thảo luận của hội thảo, tôi muốn phản ánh một số hoạt động tốt nhất đã nổi lên và làm thế nào Nhật Bản có thể học hỏi từ những điều đó. Ba lĩnh vực sau đặc biệt được quan tâm:

Phát triển chuyên nghiệp thống kê nhà nước

Để giữ tính chuyên nghiệp trong hệ thống thống kê quốc gia, các nước đã tìm ra được cách thức đào tạo hữu ích để phát triển chuyên môn của cán bộ, với thống kê chuyên nghiệp là cốt lõi trong

hệ thống của họ, những người thể hiện được sự chuyên nghiệp cả về khách quan và chủ quan. Có 2 lý do chính cho thấy tại sao sự phát triển một cách chuyên nghiệp là rất quan trọng.

Đầu tiên, thống kê nhà nước dường như phải đối phó với những vấn đề ngày càng phức tạp, đòi hỏi phải có kiến thức chuyên ngành, và việc duy trì kiến thức cho nhân viên là bắt buộc để tổng hợp và phân tích hiệu quả. Xem xét, cho ví dụ, biên soạn và phân tích về tài khoản quốc gia, chỉ số giá tiêu dùng hoặc chỉ số hoạt động của các ngành khác nhau... Tất cả những yêu cầu này cần một thời gian đào tạo để có thể đạt được trình độ nhất định và cải thiện phương pháp luận. Thống kê nhà nước chuyên nghiệp nên có sự công nhận phù hợp cho kiến thức và kỹ năng mà họ có.

Thứ hai, thống kê nhà nước thường trở thành vấn đề của các cuộc tranh luận chính trị, bởi sự tuân thủ nghiêm ngặt các tiêu chuẩn đạo đức nghề nghiệp là rất quan trọng với thống kê nhà nước, chẳng hạn như tính khách quan và công bằng. Để tiếp thu và hình thành nên tính chuyên nghiệp cần có thời gian và quan trọng là những giá trị của tính chuyên nghiệp cần được phổ biến trong tổ chức.

Việc tuyển dụng và giữ chân những nhân viên chuyên nghiệp hiện đang được coi là một yếu tố thành công quan trọng cho một hệ thống thống kê quốc gia. Trong “hệ thống thẩm định” của Văn phòng thống kê châu Âu mà hiện nay đang được tiên hành, tính độc lập chuyên nghiệp, khung đảm bảo chất lượng và nguồn nhân lực là những yếu tố quan trọng trong đánh giá.

Các nước đã áp dụng những mô hình khác nhau trong việc giải quyết vấn đề này. Ở một vài nước, nhân viên được tuyển dụng và quản lý thông qua một “Dịch vụ Thống kê”, một chuyên gia cao cấp

về thông kê đứng đầu dịch vụ quản lý tuyển dụng và phát triển hệ thống nhân viên này. Mô hình này có xu hướng làm việc tốt hơn trong trường hợp hệ thống thông kê quốc gia là một hệ thống phân cấp như Vương quốc Anh. Lợi thế của Dịch vụ Thông kê là việc đào tạo chuyên nghiệp, sự luân phiên và phát triển chuyên nghiệp có thể được quản lý mà không có sự thiếu hụt về mặt chuyên môn. Điều này đặc biệt có liên quan đến các đơn vị nhỏ hơn, nơi các cơ hội đào tạo và phát triển có thể bị hạn chế.

Trong văn phòng thông kê Trung ương, sự phát triển tính chuyên nghiệp thường dễ dàng hơn, cũng giống như các văn phòng được quản lý bởi một công ty duy nhất. Việc tuyển dụng nhân viên mới, sự phát triển chuyên môn và mức độ hài lòng của nhân viên được theo dõi và quản lý bởi những chuyên gia về mảng nhân lực. Ở khía cạnh này, tôi cho rằng nên nhắc tới Phần Lan, nơi mà thông kê được bình chọn là tổ chức công tốt nhất với việc phát triển cộng đồng làm việc bằng cách thúc đẩy sự hứng thú trong công việc cùng với quản lý tốt nguồn nhân lực.

Tôi không quá quen với hệ thống quản lý nguồn nhân lực của Nhật Bản. Tuy nhiên, tôi nhận thức được các chuyên gia thông kê có kinh nghiệm là một phần của “Dịch vụ Hành chính”. Kết quả là, họ có thể đảm nhiệm những công việc hành chính khác nhau khi được luân chuyển. Điều này có thể đem lại kinh nghiệm phong phú cho một cá nhân, nhưng cũng làm giảm đi kinh nghiệm và năng lực chuyên môn trong thông kê nhà nước. Tôi phải nói rằng điều này sẽ tác động không tốt tới hệ thống và hậu quả sẽ nghiêm trọng với các chuyên gia thông kê có kinh nghiệm. Một điều hiển nhiên, một người mới được luân chuyển sẽ cần học những công cụ của nghề nghiệp từ vạch xuất phát. Điều này sẽ thiệt

thời cho các nhà thông kê trẻ, những người chỉ mới bắt đầu sự nghiệp của họ. Tôi đã đề cập trong bài phát biểu trước đây của tôi tại Nhật Bản rằng hệ thống thông kê của người Nhật Bản thiếu đi bộ mặt mà chúng tôi có thể nhận diện được, đặc biệt với sự tìm kiếm từ bên ngoài. Có thể điều này là do các chuyên gia có uy tín đã được luân chuyển ra khỏi hệ thống thông kê. Tôi tin rằng đó là điều cực kỳ quan trọng đối với Ủy ban thông kê Nhật Bản, và trong cuộc thảo luận về kế hoạch tổng thể cần xem xét vấn đề tuyển dụng và giữ lại nhóm những nhà thông kê chuyên nghiệp, đó là điều cốt lõi với thông kê nhà nước của các bạn. Vai trò của một “nhà thông kê trưởng” cần nhanh chóng được thiết lập và phải được tổ chức một cách trách nhiệm hơn với sự phát triển của ngành.

Phát triển hệ thống quản lý dữ liệu quốc gia

Từ những năm 1950, với sự phát triển của lý thuyết chọn mẫu hiện đại, cơ quan thông kê đã dựa rất nhiều vào bộ dữ liệu của mình cho việc điều tra chọn mẫu cũng như các cuộc điều tra thường xuyên. Trong khi điều tra vẫn còn là một phương pháp phổ biến thì các nước vẫn sẽ gặp khó khăn lớn về sự hợp tác của người trả lời phỏng vấn. Cũng trong thời gian này, chúng tôi cũng đã chứng kiến sự phát triển nhanh chóng của hệ thống dữ liệu chính phủ phát sinh từ các chức năng hành chính khác nhau. Trong vài năm gần đây, việc gia tăng sử dụng các nguồn dữ liệu hành chính trong biên soạn các thông tin thông kê đã trở thành một xu hướng và có thể thấy được điều đó khi quan sát các cơ quan thông kê quốc gia. Ở một số nước, đặc biệt là các nước Bắc Âu và Singapore, nguồn dữ liệu từ hồ sơ hành chính cũng đã trở nên quan trọng như từ các cuộc điều tra truyền thống.

Cần biết rõ ràng rằng nguồn hành chính không bao giờ thay thế được việc thu thập dữ liệu trực tiếp. Các cuộc điều tra và tổng điều tra giúp cho các cơ quan thống kê kiểm soát trực tiếp để thu thập các dữ liệu mà họ cho là quan trọng. Dữ liệu hành chính cũng có những hạn chế của nó. Nguồn hành chính, chẳng hạn như hồ sơ thuế, đăng ký dân số, quản lý lương hưu, hồ sơ bảo hiểm y tế, đăng ký xe máy... lại cung cấp nhiều thông tin hơn. Thông qua tập hợp dữ liệu một cách sáng tạo, sẽ thu được những hiểu biết sâu sắc hơn về kinh tế - xã hội, môi trường. Vì vậy, việc tập hợp dữ liệu phải đi xa hơn việc chỉ kết hợp điều tra dân số hoặc số liệu điều tra cũng như hồ sơ hành chính để xây dựng một khung điều tra. Xây dựng một khung khảo sát chỉ khai thác được một phần nhỏ của tiềm năng. Như nhiều quốc gia đã cho thấy, tập hợp dữ liệu có thể giúp đỡ trong nhiều khía cạnh cho công việc tổng hợp số liệu của chúng ta.

Tuy nhiên, việc sử dụng hiệu quả các nguồn dữ liệu hành chính đòi hỏi điều kiện tiên quyết là một môi trường thuận lợi với các chính sách sáng suốt và khung pháp lý cho phép tập hợp dữ liệu hoặc chia sẻ cơ sở dữ liệu. Ngoài ra, nó cũng đòi hỏi sự tồn tại của một hệ thống quản lý dữ liệu ở trong nước cho phép lưu lượng phối hợp của dữ liệu hành chính. Một hệ thống như vậy cần có các yếu tố sau: một bộ quy tắc cho phép lưu dữ liệu dưới dạng cần thiết đảm bảo tính bảo mật, cơ sở hạ tầng công nghệ thông tin (CNTT) đầy đủ và thích hợp để nhân viên quản lý các luồng dữ liệu. Trong một chính phủ hiện đại với CNTT hỗ trợ khai thác đầy đủ trong mọi khía cạnh công việc của mình, tạo ra một hệ thống quản lý dữ liệu để tận dụng đầy đủ các thông tin có sẵn là một kết quả hợp lý. Trong thực tế, nhiều nước đã dịch chuyển theo hướng này. Những quan ngại về tính bảo mật đôi khi có thể làm giảm mức độ trao

đổi dữ liệu hoặc áp đặt sự bảo đảm bổ sung hoặc biện pháp bảo vệ trong hệ thống. Tuy nhiên, cũng có những nghi ngờ rằng một hệ thống quản lý dữ liệu là một lợi thế cạnh tranh, vì nó hoàn toàn khai thác thông tin có sẵn cho hoạch định chính sách.

Thật thú vị khi lưu ý rằng hệ thống quản lý dữ liệu dường như dễ dàng hơn cho cơ quan thống kê để tận dụng đầy đủ các dữ liệu tổng hợp, vì nó thường có quy mô ở nền kinh tế và đủ cơ sở hạ tầng cần thiết để quản lý dữ liệu hiệu quả. Các dữ liệu tổng hợp cũng có thể được sử dụng trong một loạt các công việc tổng hợp số liệu. Trong khi đó đơn vị thống kê nhỏ trong một hệ thống phân cấp cũng có thể được hưởng lợi từ việc sử dụng các nguồn dữ liệu mới, điều đó là rõ ràng bởi về tổ chức họ sẽ không có một vị trí lý tưởng như các đơn vị lớn hơn.

Tôi hiểu rằng Nhật Bản đã nỗ lực thực hiện để xây dựng một khung khảo sát dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau. Luật Thống kê mới đã cung cấp một quy phạm pháp luật làm căn cứ cho những nỗ lực này. Tôi hy vọng rằng sáng kiến này có thể được phát triển ngay khi có thể và điều này sẽ sớm giúp cho việc khai thác được đầy đủ hơn các nguồn dữ liệu khác nhau để biên soạn thống kê. Trong kế hoạch tổng quan của các bạn, tôi hy vọng có sự cân nhắc đối với sự phát triển của một hệ thống quản lý dữ liệu trong Chính phủ cho mục đích thống kê. Những lợi thế của việc sử dụng dữ liệu thông kê hành chính chính thức là rất lớn bởi nó bắt buộc là kế hoạch tổng thể cho việc xem xét đầy đủ các chủ đề của mình.

Tầm quan trọng của việc tăng tính độc lập

Tại hội thảo về tầm quan trọng của sự phát triển hệ thống thông kê quốc gia, một chủ đề lớn được thảo luận xuyên suốt là quyền tự chủ của cơ quan thống kê quốc gia. Quyền tự chủ được thể hiện ở 2 hình thức:

Một là tự chủ về tổ chức, đó là các văn phòng thống kê được thành lập riêng biệt từ các cơ quan khác của chính phủ hoặc cơ quan của bang. Gần đây, Văn phòng Thống kê Mexico (INEGI) đã được Quốc hội phê chuẩn để trở thành một cơ quan độc lập. Trong hội thảo này chúng tôi cũng lắng nghe những kinh nghiệm của Văn phòng Thống kê Quốc gia của Vương quốc Anh, cơ quan vừa được trao cho cơ chế tự chủ, và về điều đó của Cục Thống kê Úc khi mà trạng thái như vậy được trao trả lại.

Loại thứ hai là quyền tự chủ tổ chức gắn liền với tính độc lập chuyên nghiệp. Tuy nhiên một số văn phòng lại được tổ chức trong một bộ, nhưng trên tổng số lại cho phép là độc lập chuyên nghiệp. Nhận thức chung trong cộng đồng thống kê về tính độc lập chuyên nghiệp có tính quyết định trọng yếu, nhưng nó cũng mang trách nhiệm giải trình quan trọng. Tính độc lập đến từ động lực chính trị cho phép cơ quan thống kê nhà nước đóng vai trò như một nhà cung cấp thông tin của quốc gia mà không chịu sự chi phối và làm sai lệch. Trong khuôn khổ của nền dân chủ, thông tin này có vai trò rất quan trọng với người dân. Tôi cần phải đề cập rằng tính độc lập chuyên nghiệp và đảm bảo công bằng là yếu tố then chốt thứ 8 trong các nguyên tắc cơ bản của thống kê nhà nước. Chúng cũng là những hạng mục quan trọng trong việc đánh giá đồng nghiệp của luật châu Âu hiện hành.

Trong khi quyền tự chủ và tính độc lập chuyên nghiệp của tổ chức là một ưu tiên có khía cạnh khác biệt, kinh nghiệm trên thế giới chỉ ra rằng sự tồn tại của tính độc lập tổ chức sẽ giúp các cơ quan thống kê tránh khỏi ảnh hưởng từ chính trị và giành được sự độc lập chuyên nghiệp. Thực tế là cơ quan trung ương có xu hướng tự quyết về quyền tự chủ lớn hơn và điều đó cũng có ý nghĩa hơn bởi cơ

quan trung ương ở vị trí tốt hơn để làm việc một cách độc lập.

Ở Nhật Bản, tôi hiểu rằng khái niệm “trung lập” được chấp nhận như một khái niệm cốt lõi trong hệ thống thống kê quốc gia. Các đơn vị thống kê nhỏ thông thường phải đối mặt với thách thức lớn nhất trong việc ứng dụng khái niệm này vào thực tế bởi phải chịu sự chi phối của bộ chủ quản. Về vấn đề này, cần phải có một cơ chế bảo vệ sự trung lập trong toàn bộ hệ thống phân cấp. Tôi không nghĩ rằng Ủy ban thống kê quốc gia sẽ là nơi cung cấp việc bảo vệ này, cũng không có cơ chế phối hợp như hiện nay. Vào thời điểm này tôi không chắc chắn tổ chức nào sẽ có trách nhiệm đảm bảo tính trung lập trong tất cả các đơn vị thống kê. Nói cách khác, sự sai lệch sẽ vẫn nhận thấy được nếu khái niệm trung lập thực sự được thực hiện trên toàn bộ phạm vi của đơn vị thống kê trong hệ thống.

Nhận xét và kết luận

Tại thời điểm quan trọng này, Ủy ban Thống kê Nhật Bản cũng như các đơn vị thống kê đang hướng tới tương lai và làm việc với kế hoạch tổng thể, nên tôi hy vọng ba điểm đề cập ở trên sẽ được xem xét. Cá nhân tôi cho rằng hệ thống thống kê của Nhật Bản là quá phân tán, như tôi đã đề cập trong phần đầu bài phát biểu của tôi tại hội nghị Hội đồng Khoa học Nhật Bản. Tổng cục Thống kê Nhật Bản, một trong những đơn vị thống kê quốc gia lớn nhất, có đội ngũ nhân viên ít hơn 500 người. Số lượng này là quá ít với quy mô của nền kinh tế, với việc tận dụng đầy đủ ứng dụng công nghệ thông tin và các cải tiến hệ thống khác. Tôi nghĩ điều cần thiết nên xây dựng một cơ quan thống kê lớn hơn, mạnh hơn để đối phó với hàng loạt các vấn đề thống kê kinh tế - xã hội và môi trường một cách tích hợp.

(Xem tiếp trang 7)

(Tiếp theo trang 24)

Khái niệm hội nhập cũng thực sự là một chủ đề đặc biệt của Ủy ban Thống kê trong việc xem xét tầm quan trọng ngày càng tăng của dữ liệu tổng hợp và các chủ đề cùng nhau một cách tích hợp. Báo cáo này sẽ được thảo luận tại các phiên họp của Ủy ban Thống kê vào tháng hai. Thống kê tích hợp đòi hỏi sự hậu thuẫn của một tổ chức phù hợp. Như vậy, ở Nhật Bản, điều quan trọng là xem xét nếu các tổ chức hiện nay ủng hộ việc hội nhập.

Trong các cuộc thảo luận để hướng tới việc thông qua Luật Thống kê mới, nhiều chuyên gia tại Nhật Bản đã tích cực tham gia vào việc thảo luận. Đây là điều rất đáng khích lệ. Tôi hy vọng việc soạn thảo kế hoạch tổng thể sẽ thu hút sự hỗ trợ tương tự từ các chuyên gia. Tôi cũng mong muốn rằng Giáo sư Takeuchi sẽ chỉ đạo thành công quá trình này.

Vương Thanh (dịch)

Nguồn: <http://www.stat.go.jp/english/info/meetings/sympo/pdf/sympos2.pdf>