



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
General

ECE/CES/2006/21
28 March 2006

Original: RUSSIAN

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ

СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят четвёртая пленарная сессия
Париж, 13-15 июня 2006 года
Пункт 8 повестки дня

СЕМИНАР ПО ЛЮДСКИМ РЕСУРСАМ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКЕ
СЕССИЯ I

Планирование человеческих ресурсов в системе общего планирования работы
Национальной Статистической Службы – опыт Украины¹

Представлен Государственным комитетом статистики Украины

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Реализация стоящих перед органами статистики задач зависит от ряда факторов, одним из которых является наличие высококвалифицированных специалистов, что определяет приоритетность кадровой политики в деятельности статистической службы. В данном документе представлена информация о системе общего планирования и развития человеческих ресурсов, проблемы, с которыми сегодня сталкивается статистическая служба Украины в этой связи и те подходы, которые применяются для их решения.

2. Согласно Закону Украины "О государственной статистике" Государственный комитет статистики Украины (ГКСУ) является специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти, отвечающим за реализацию государственной политики в

¹ Настоящий документ был подготовлен по приглашению секретариата.

области статистики и осуществляющим свою деятельность в соответствии с разрабатываемыми долгосрочными программами развития статистики и ежегодными планами государственных статистических наблюдений.

II. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАБОТЫ СТАТИСТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

3. Основу статистической деятельности составляют многолетние программы, которые определяют стратегические направления развития государственной статистики с учетом как внутренних, так и внешних факторов. Многолетние программы (в Украине существует практика пятилетнего стратегического планирования) носят комплексный характер и касаются совершенствования всех видов статистической деятельности. В разработке и реализации этих программ наряду с органами статистики также принимают участие другие министерства и ведомства, научно-исследовательские институты и высшие учебные заведения. Как правило, подготовка и реализация долгосрочных статистических программ сопровождается пересмотром организационной структуры Госкомстата и его территориальных органов с целью приведения их в соответствие с стратегическими целями и задачами. Поэтому в ходе разработки таких программ проводится анализ имеющихся человеческих ресурсов на уровне отдельных департаментов, региональных управлений и системы в целом, готовятся предложения по развитию кадрового потенциала и потребности в ресурсах, необходимых для реализации программы. Реализация долгосрочных программ осуществляется на основе годовых планов мероприятий, которые после детального согласования как внутри статистической системы, так и с другими министерствами и ведомствами – разработчиками и пользователями статистической информации, утверждаются специальным постановлением Кабинета Министров Украины.

4. Каждая долгосрочная программа всегда включает специальный компонент, касающийся развития кадрового потенциала с точки зрения повышения уровня квалификации и компетенции кадров для выполнения определенных программой задач. Сегодня в Украине реализуется уже третья такая долгосрочная программа. В рамках двух предыдущих был осуществлен целый комплекс мероприятий по обучению сотрудников современным статистическим методам, что позволило создать в ГКСУ довольно сильный потенциал квалифицированных специалистов. Нынешняя программа предусматривает проведение дальнейших мероприятий, направленных на развитие современной системы управления и обучения персонала, исходя из достигнутых ранее результатов и той современной практики, которая существует в других статистических службах. В частности, предусматривается разработка всеохватывающей стратегии развития человеческих ресурсов, включающей:

- (a) создание системы постоянного обучения персонала органов статистики, а также потребителей и респондентов;
- (b) разработку и внедрение более эффективных процедур управления трудовыми ресурсами;
- (c) внедрение средств мотивации повышения уровня квалификации, повышения производительности труда и др.

III. ТЕКУЩЕЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАБОТЫ СТАТИСТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

5. Система текущего планирования включает ежегодный план статистических наблюдений, в котором отражается вся текущая деятельность статистической службы, а также обязательства других министерств и ведомств в части сбора и обработки определенных видов информации и передачи обобщенных результатов органам статистики. Также для внутренних потребностей органов статистики готовится технологический план выполнения статистических наблюдений, который регламентирует для каждой конкретной работы периодичность, этапы и сроки выполнения, определяет конкретных исполнителей. Для обеспечения работ по автоматизированному сбору и обработке данных на центральном и региональном уровнях в соответствии с планом статистических наблюдений ежегодно формируется план разработки и эксплуатации комплексов электронной обработки статистической информации. Кроме того, ежегодный план статистических наблюдений дополняется полугодовыми планами экономической и организационной работы. План экономической работы регламентирует перечень и сроки выпуска докладов, бюллетеней, статистических сборников и других статистических изданий (публикаций). В планах организационной работы предусматриваются основные мероприятия, которые касаются проведения совещаний и семинаров, проверки работы территориальных органов статистики, контроля качества данных и т.д. Кроме перечисленных планов, отдельно на каждый год разрабатывается календарный план научно-исследовательских работ в сфере статистики, которые оплачиваются за счет средств госбюджета и выполняются Научно-техническим комплексом статистических исследований ГКСУ.

6. Текущее планирование статистической деятельности сопряжено со всесторонним изучением и анализом эффективности использования, наряду с материальными и финансовыми ресурсами, также и человеческих ресурсов, основные результаты которого служат базой для разработки годовых планов на следующий период. Эта работа проводится путем:

- (a) ежемесячного анализа данных автоматизированной системы учета отработанного времени по структурным подразделениям ГКСУ и территориальным органам статистики;
- (b) ежеквартального подведения итогов работы территориальных органов статистики;
- (c) рассмотрения отчетов о результатах работы структурных подразделений Госкомстата и его территориальных органов на заседаниях коллегий, балансовых комиссий и т.д.;
- (d) регулярного обсуждения в рамках работы специальных внутренних комиссий ГКСУ предложений сотрудников органов статистики, направленных на сокращение затрат рабочего времени и экономию средств на подготовку статистической информации;
- (e) проведения ежегодной оценки выполнения сотрудниками своих обязанностей и заданий;
- (f) формирования кадрового резерва и планирования потребностей в квалифицированных кадрах.

7. Формированию ежегодного плана статистической работы предшествует работа Комиссии по совершенствованию государственной статистической отчетности и учетной документации ГКСУ, которая, с учетом предложений территориальных органов статистики и основных пользователей, принимает решения о необходимости внесения изменений в действующую отчетность на следующий год. По результатам работы Комиссии готовятся предложения по перечню статистических работ для включения в ежегодный план с определением тех дополнительных ресурсов, включая человеческие, которые потребуются для их выполнения. На основе этой информации Министерству финансов направляется плановый запрос в разрезе бюджетных программ с обоснованием объема необходимого бюджетного финансирования на следующий год, одной из основных статей которого являются средства на оплату труда. Вместе с тем, объем выделяемых из бюджета ассигнований не всегда отвечает потребностям органов статистики и это обуславливает необходимость дальнейшего приведения поставленных задач в соответствие с имеющимися финансовыми и человеческими ресурсами.

8. ГКСУ предоставлено право в ходе реализации ежегодного плана статистических наблюдений, применять механизм внутреннего перераспределения человеческих и финансовых ресурсов, в рамках существующей граничной численности персонала и выделенных ассигнований, с целью обеспечения выполнения приоритетных задач.

9. Кроме того, для обеспечения реализации как стратегических, так и текущих планов работы органов статистики, применяются такие механизмы как привлечение внешних индивидуальных экспертов на договорной основе, сотрудничество с научными организациями (ведомственными и профильными) для проведения необходимых научных разработок и др.

10. Одним из ключевых инструментов, который сегодня используются в системе планирования органов статистики, является автоматизированная система учета затрат рабочего времени, позволяющая получить детальную информацию о нагрузке на персонал органов статистики, определить стоимость статистической продукции и обосновать бюджетные запросы на финансирование статистических наблюдений. В 2002 году Украина перешла на программно-целевой метод формирования государственного бюджета, поэтому с целью изучения эффективности использования бюджетных средств, а также для определения плановых объемов их затрат для обеспечения деятельности органов статистики, ГКСУ базируясь на опыте и при консультативной поддержке статистических служб Швеции и Латвии разработал и начиная с 2004 года внедрил в практику работы на всех уровнях органов статистики специальную автоматизированную систему учета.

11. За два года эксплуатации этой системы была получена информация, которая дала возможность детально проанализировать эффективность использования кадрового потенциала по статистической системе в целом, а также в разрезе региональных управлений, и провести необходимое перераспределение трудовых ресурсов между структурными подразделениями ГКСУ и территориями в рамках утвержденной граничной численности персонала с тем, чтобы устранить существующие диспропорции в уровне нагрузки и тем самым повысить эффективность работы в целом. Эта работа по мониторингу и оптимизации распределения трудовых ресурсов теперь проводится на

постоянной основе и ее результаты учитываются при разработке годовых планов статистических наблюдений, определении приоритетности той или иной работы, а также для улучшения организационной структуры, управления производственными процессами и организацией труда в статистической системе.

IV. ОЦЕНКА И ПЛАНИРОВАНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ

12. Как уже упоминалось выше, в ходе разработки планов статистической деятельности и обеспечения их реализации проводится специальный анализ имеющихся человеческих ресурсов и разрабатываются отдельные планы использования кадрового потенциала. В ГКСУ, как и в целом в системе государственной службы Украины, работа по планированию использования кадров, как отдельная составляющая общего планирования человеческих ресурсов, регламентируется Законом Украины "О государственной службе" и рядом подзаконных актов.

13. С целью получения подробной информации относительно имеющегося кадрового потенциала органов статистики, определения количества вакантных должностей и ожидаемых кадровых изменений, кадровая служба ГКСУ ежегодно по состоянию на начало года проводит анализ количественного и качественного состава персонала в разрезе отдельных категорий должностей (руководители и специалисты) и профессиональных направлений (работники отраслевых статистических и других обслуживающих подразделений).

14. С целью получения информации о профессиональном потенциале сотрудников, существующей потребности в повышении квалификации и т.д. также ежегодно проводится оценка выполнения сотрудниками органов статистики своих обязанностей и заданий, результаты которой используется в процессе планирования и организации работы, как конкретного служащего, так и статистического органа в целом. Оценка проводится непосредственными руководителями структурных подразделений по результатам прошедшего года на основе индивидуальных планов работы служащих, которые формируются в начале года в соответствии с планом работы конкретного структурного подразделения. В ходе оценки анализируется выполнение госслужащим его должностной инструкции и индивидуального плана работы и на основе этого, а также самооценки работника проводится собеседование, в ходе которого оценивается работа сотрудника, определяются задания и составляется индивидуальный план работы на следующий год, исходя из приоритетов структурного подразделения, а также определяется потребность в повышении квалификации. Полученные результаты используются при определении ежегодной и перспективной потребности в кадрах, формировании государственной заявки на подготовку, переподготовку и повышения квалификации служащих органов статистики, а также планировании их карьеры. Результаты такой оценки учитываются как руководителями структурных подразделений, так и кадровой службой при рассмотрении вопросов о продвижении конкретного сотрудника по службе, присвоения очередного ранга, установления денежных надбавок, премий, формирования кадрового резерва, продления срока пребывания на государственной службе и т.д.

V. ПЛАНИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАДРОВ

15. Одним из основных инструментов планирования использования кадров является формирование кадрового резерва для государственной службы. Цель формирования кадрового резерва состоит в эффективном замещении вакантных должностей подготовленными специалистами и прогнозировании персональных продвижений по службе. Резерв создается целевым методом на конкретные должности как для руководителей (согласно требованиям действующего законодательства Украины о государственной службе по два кандидата на каждую должность в обязательном порядке), так и для специалистов (в случае необходимости). При отборе кандидатур на зачисление в резерв руководителями соответствующих подразделений учитываются результаты ежегодной оценки деятельности работников органов статистики и такие качества сотрудников, как профессиональная компетентность, опыт работы, организаторские способности, инициативность и т.д..

16. Работники, зачисленные в кадровый резерв государственной службы, составляют личные годовые планы резервистов, которые утверждаются руководителями структурных подразделений. Эти планы предусматривают системное изучение законодательной базы, сопряженной с деятельностью в той или иной отрасли статистики, зарубежных и отечественных научных разработок и практического опыта, участие в разнообразных семинарах, совещаниях, конференциях и т.п.. Результаты выполнения резервистами их личных планов учитываются во время проведения ежегодной оценки работы государственных служащих.

17. Действенность кадрового резерва в системе органов статистики за последние годы составляет от 40 % до 50 % всех перемещений на высшие должности. После высвобождения должности, на которую сформирован резерв, проводится анализ уровня подготовки кандидатов по личным планам обучения, и тот резервист, который показал лучший результат, получает возможность занять данную должность, и таким образом реализовать на практике заложенную институтом кадрового резерва перспективу кадрового роста.

18. Набор новых работников на замещение вакантных должностей производится в соответствии с общими правилами трудоустройства и Закона о государственной службе через проведение конкурса, в ходе которого проверяются знания в области статистики в целом и конкретного направления, где планирует работать потенциальный кандидат, а также условий прохождения государственной службы. Для этих целей в ГКСУ действует специальная постоянная конкурсная комиссия, возглавляемая заместителем Председателя и состоящая из руководителей структурных подразделений.

VI. ПЛАНИРОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТИ В КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ КАДРАХ

19. Предъявляемые сегодня к статистике требования значительно повышают потребность в высококвалифицированных работниках. Поэтому одним из важных аспектов планирования развития человеческих ресурсов в ГКСУ является подготовка и переподготовка специалистов. Этот вопрос является одним из проблематичных в области работы с кадрами, что обусловлено серьезным дефицитом объемов бюджетного финансирования на эти цели. На сегодня около 60% служащих системы органов статистики нуждаются в повышении квалификации. В связи с этим важную роль играют

программы технического сотрудничества, в рамках которых сотрудники органов статистики Украины имеют возможность получить необходимые знания в отношении современных статистических методов.

20. Что касается вопросов переподготовки кадров, т.е. получения сотрудниками второго специального образования, то эту работу по заказу ГКСУ проводит Государственная академия статистики, учета и аудита, на базе которой проводится обучение по специальности "Статистика". Вместе с тем объемы переподготовки пока еще не отвечают существующим потребностям.

21. Процесс планирования использования кадров в системе статистики также включает и перспективное планирование потребности в подготовке магистров государственного управления. Указанную подготовку осуществляет Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, которая формирует государственный заказ по подготовке магистров, исходя из потребностей органов государственного управления и местного самоуправления. Прошедшие подготовку магистры государственного управления имеют преобладающее право на занятие вакантных руководящих должностей в органах статистики, поскольку кроме высшего специального образования (в данном случае в области статистики) они являются профессиональными управленцами. При планировании потребности в магистрах государственного управления руководством и кадровой службой учитывается не только ценность конкретного госслужащего для органов статистики, а также и имеющиеся реальные перспективы для его служебного роста.

22. Кадровое планирование имеет много общего с другими видами планирования, однако также имеет и свои особенности, которые связаны со сложностью прогнозирования трудового поведения работников. Кроме того, в органах статистики Украины в основном работают женщины (93% от общего количества работников, из которых 61% находится в репродуктивном возрасте), что также в определенной степени влияет на прогнозирование использования кадров. Хотя сегодня в системе органов статистики наблюдается довольно высокая стабильность кадров (около 55 % сотрудников работают в статистике свыше 10 лет, при этом каждый пятый сотрудник работает свыше 20 лет), однако напряженность работы и неудовлетворенность уровнем оплаты труда (который уступает соответствующим показателям в ряде других органах государственной власти, банковской и коммерческой сфере) заставляют часть работников, в особенности молодых специалистов, искать другое место применения своих знаний.

23. Проблемы в планировании использования кадров возникают и при работе с такими группами, как молодежь, работники предпенсионного возраста. Учитывая то, что на сегодня государственная служба пока еще не имеет необходимого уровня престижности и характеризуется довольно низким уровнем зарплаты, сложно предотвратить возможное увольнение сотрудников в связи с переходом на более оплачиваемую работу. Вместе с тем, ГКСУ проводит политику, направленную на максимально возможное привлечение молодых кадров через сотрудничество с высшими учебными заведениями, готовящими специалистов в области статистики и экономики. Кроме того, в рамках положений Закона о государственной службе, в ряде случаев применяется практика продления срока пребывания на службе наиболее ценным сотрудникам с целью завершения выполнения

начатых ранее важных работ и для подготовки полноценной замены.

VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

24. Система планирования человеческих ресурсов является неотъемлемой частью общей системы планирования деятельности статистических служб как стратегического, так и текущего. Что касается стратегического планирования, то здесь основное внимание необходимо уделять прогнозу возможных структурных и кадровых изменений в соответствии с теми задачами, которые будут стоять перед статистической системой, с целью обеспечения своевременной подготовки необходимых кадров. Для стран с переходной экономикой этот вопрос является особенно актуальным, поскольку проводимые реформы и происходящие в связи с этим социально-экономические изменения требуют довольно быстрой адаптации к изменяющимся условиям и овладения соответствующими статистическими методами, что выдвигает высокие требования к подготовке и повышению квалификации сотрудников статистических органов.

25. Подготовка кадров, повышение их квалификации является одним из затратных направлений деятельности статистических служб, особенно для стран с переходной экономикой и тех, которые только получили статус стран с рыночной экономикой. В связи с этим чрезвычайно важную роль играют программы международной технического сотрудничества, в рамках которых необходимо, по нашему мнению, существенно увеличить удельный вес средств, направляемых на эти цели с одновременным усилением координации работ этого профиля, проводимых как за счет собственных средств стран, так и по различным международным программам.

26. В процессе текущего планирования статистической деятельности ключевую роль играет постоянный анализ эффективности использования человеческих ресурсов. Поэтому такие инструменты, как система учета затрат рабочего времени и мониторинг результатов деятельности структурных подразделений, которые позволяют получать детальную информацию о нагрузке, качестве выполнения работы и т.д., являются очень важными в работе статистических служб. Вопросы создания и развития систем такого типа очень актуальны и поэтому могли бы стать одной из тем для обсуждения на последующих заседаниях Конференции европейских статистиков.

27. Для успешного решения всех вопросов, связанных с планированием, развитием человеческих ресурсов статистической системы, которые имеют комплексный характер, важно иметь национальную стратегию. Очень важно, чтобы такая стратегия поддерживалась на высоком правительственном уровне, что будет способствовать ее реализации и по сути, и с точки зрения финансового обеспечения. Для тех стран, которые планируют или уже разрабатывают такие стратегии, полезно использовать опыт статслужб других стран, имеющих хорошую практику в применении современных подходов к реализации кадровой политики. В этой связи целесообразно рассмотреть вопрос о подготовке пособия для стран региона ЕЭК ООН, которое бы включало материалы о положительном опыте различных статистических служб по планированию человеческих ресурсов (в контексте соответствующего раздела Руководства по организации статистической деятельности, подготовленного статдепартаментом ООН). Такой документ может быть очень полезен как для статслужб, так и международных

организаций с точки зрения обмена лучшим опытом в этой сфере.

* * * * *