

**Семинар высокого уровня по Глобальным оценкам и
Проверкам непредвзятости самооценки – последующие шаги
и деятельность**

Алушта, Украина, 25-27 Июня 2013

Организован, ЕСТА, Евростат и ЕЭК ООН
Семинар устроен Государственной Статистической Службой Украины

**Рекомендации по совершенствованию институциональной
основы Национальных статистических систем**

Сессия 3: Реализация рекомендаций по улучшению в области
институциональной среды

Гюнтер Копп, Старший консультант

Обзор рекомендаций по улучшению, связанных с институциональной средой (профессиональная независимость, беспристрастность, конфиденциальность, организационная структура НСУ, управление персоналом и обучение, координация и определение национальной статистической системы) с акцентом на аналогичные рекомендации для ряда стран, включая достаточно специфические.

1. Введение

В рамках сессии 3 семинара, я начну нашу совместную работу, предоставив краткий обзор рекомендаций по улучшению, которые были отмечены в отчетах по Адаптированным глобальным оценкам (АГО) и Облегченным проверкам непредвзятости самооценки (ОПНС) и относящиеся к институциональной среде. Институциональная среда статистических систем включает в себя профессиональную независимость, беспристрастность и объективность, конфиденциальность статистических данных, организационную структуру НСУ, управление персоналом и подготовку кадров, а также координацию и определение Национальной статистической системы (НСС).

2. Профессиональная независимость

Что касается профессиональной независимости, как уже упоминалось ранее в сессии 1, законы о статистике во всех НСС, прошедших оценку, за исключением одной, поддерживают этот принцип, хотя иногда не полностью или без точного определения. В таких случаях коллеги рекомендовали, в рамках будущего пересмотра закона о статистике, внести в качестве поправки данный принцип с полным определением. Поправки к законам о статистике также необходимы, как это предлагается почти во всех отчетах АГО и ОПНС: главе статистического управления должна выделяться сильная позиция, согласно закону, в качестве защиты от любого вмешательства в профессиональную независимость. Ему или ей должны быть предоставлены постоянные полномочия, которые должны соблюдаться независимо от политических изменений. Он или она должны быть защищены от несоответствующего увольнения во время срока полномочий и процедура назначения с профессиональными требованиями для кандидатов должны быть установлены Законом о статистике.

Примерно в одной трети отчетов, рекомендуется, чтобы руководства/инструкции по реагированию, в случае неправильного толкования и злоупотребления официальной статистики, были разработаны и опубликованы. Право реагировать в таких случаях является одним из «Фундаментальных принципов официальной статистики Организации Объединенных Наций». В небольшом числе отчетов говорится, что существует необходимость срочно улучшить имидж статистических учреждений. Независимость должна быть продемонстрирована путем политики распространения и за счет прозрачности всех процессов. В одной стране эксперты приветствовали инициативу Управления статистики, направленную на улучшение обеспечения профессиональной независимости, за счет внесения изменений в правовую базу.

Ряд рекомендаций включает планирование программ и развитие среднесрочных стратегий. В некоторых отчетах, было рекомендовано установить более формализованную структуру вовлечения всех групп пользователей, с помощью более комплексного подхода в процесс

планирования. Несколько других отчетов включают совет использовать процесс планирования для развития среднесрочной стратегии относительно того, как достичь соответствия европейским требованиям. Для этого, программа должна включать в себя всю деятельность в области развития производителей статистики, а также оценки бюджета и международной помощи, необходимой для осуществления всех запланированных мероприятий.

3. Беспристрастность и объективность

Улучшение действий в отношении беспристрастности и объективности может быть периодически найдено только в отчетах АГО и ОПНС. Причиной может быть соприкосновение между "беспристрастностью и объективностью" и "профессиональной независимостью", с одной стороны, и содержательные аспекты беспристрастности и объективности, например, равный доступ к выпускам или публикациям календаря выпусков, которые очень хорошо реализуют большинство НСУ, с другой стороны. В некоторых случаях, коллеги рекомендовали разрабатывать и публиковать документы, описывающие процедуры, используемые при наличии ошибок в уже опубликованных данных, и при существовании необходимости пересмотреть календарь выпуска. Процедуры подготовки пресс-релизов и заявлений в пресс-конференциях и в целях предотвращения утечки также должны быть описаны. Некоторая существующая документация должна быть только опубликована. Некоторым НСУ было рекомендовано разработать политику в отношении того, как работать с пре-релизами, включая процедуру, согласно которой запрещенный доступ к пре-релизам контролируется и задокументирован. Данная политика должна быть обнародована.

4. Организационная структура НСУ

Подавляющее большинство прошедших оценку НСУ сталкиваются с проблемой, в виде наследия прежней системы плановой экономики: большое число региональных офисов с большим количеством сотрудников, и, вместе с тем, недостаточный баланс ресурсов и разделение труда между центральным аппаратом и территориальными органами. Мы находим, следовательно, в большинстве докладов рекомендации для упрощения региональной структуры Национального статистического управления. Следует попытаться сократить количество региональных отделений в соответствии с возможностями, предоставляемыми современным развитием ИТ (электронный сбор данных, веб-опросы), при возможности, в соответствии с региональной реорганизацией страны. В связи с этим, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о перераспределении персонала региональных офисов в штаб-квартиру, когда современные средства сбора данных позволят высвободить ресурсы из региональных отделений. Главным образом в связи с планами изменения региональной структуры, необходимость изменения самой организационной структуры НСУ, вместе с перераспределением кадровых ресурсов, была упомянута в некоторых отчетах АГО и ОПНС.

Было уже упомянуто в сессии 1, что специализированной организационной проблемой для многих из оцененных НСУ, является разделение труда между Статистическим управлением и Главным вычислительным центром (ГВЦ). Кроме того, было указано, что одному НСУ,

Статистическому бюро Молдовы, удалось интегрировать сотрудников ГВЦ в соответствующие статистические подразделения НСУ. В нескольких других отчетах, было утверждено, что полная интеграция деятельности ГВЦ в статистическое управление может привести к положительным эффектам синергии с другими горизонтальными услугами уже существующими в центральном офисе и избежать дублирования задач.

5. Управление человеческими ресурсами и обучение

До тех пор пока, финансовые и человеческие ресурсы связаны, эксперты подчеркивают их недостаточность. Многие подробные предложения конкретных действий по улучшению, однако, не реализованы, потому что, процесс улучшения ситуации не находится в руках менеджмента НСУ. В нескольких отчетах рекомендуется разработать стратегию по достижению большей финансовой независимости в долгосрочной перспективе и уменьшению зависимости от финансирования со стороны доноров и в двух других, предоставлять больше гибкости в распределении финансовых ресурсов.

Почти в половине ОПНС и АГО, эксперты рекомендовали разработку и внедрение системы управления персоналом совместно с регулярной программой обучения для всех сотрудников. Большинство из них, или даже все НСУ, уже внедрили некоторые элементы управления персоналом и ввели определенные меры обучения, на момент проведения оценки. Тем не менее, они были ограничены и изолированы. В ситуации, когда существует нехватка кадровых ресурсов, эксперты советуют тесно связать различные элементы и разработать всеобъемлющее управление персоналом и хорошо организованные программы обучения. В этом контексте было предложено проведение исследования удовлетворенности персонала. В нескольких отчетах можно найти советы по дополнению учебных программ нетехническими модулями, такими как, управление проектами, управление качеством и коммуникативные навыки.

В более чем половине отчетов, в основном отчетах по АГО, было отмечено, что существует необходимость по совершенствованию информационных и коммуникационных технологий. Модернизация и стандартизация программных средств, надлежащий ремонт оборудования и дальнейшая автоматизация производственных процессов, являются некоторыми из вопросов, непосредственно указанных в отдельных отчетах.

Рекомендация, которую можно найти только в очень немногих докладах, является интеграция финансовых аспектов в планировании деятельности. Это, также, может представлять интерес для других НСУ, если это не является еще существующей практикой.

6. Статистическая конфиденциальность

Статистическая конфиденциальность достаточно хорошо регулируется законами о статистике почти во всех НСС, прошедших оценку. Эксперты, тем не менее, рекомендуют некоторые дальнейшие улучшения этих законов. Они подчеркивают, что правила, касающиеся конфиденциальности статистических данных должны быть еще более в соответствии с принципом конфиденциальности. Исключения из принципа конфиденциальности, на основании судебных решений или вызванные другим

законодательством страны, должны быть устранены и соответствующие практики разрешения доступ прекращены. В одном отчете говорится, что закон о статистике нуждается в совершенствовании, путем упоминания того, что единственной причиной судебных решений являются случаи нарушения принципа статистической конфиденциальности. В соответствии с дополнительными рекомендациями, положения о конфиденциальности, должны быть дополнены положением о том, что идентификаторы должны быть удалены из файлов, если они не являются необходимыми для статистических целей, и что заполненные анкеты должны быть уничтожены, как только данные были предоставлены в электронном виде, подтверждены, кодированы и отредактированы. В очень немногих НСС, где закон о статистике не включает назначение наказания или заведение дисциплинарных или уголовных дел, в случае нарушения статистической конфиденциальности, были предложены поправки к закону.

НСУ, которые не имели инструкции и указания для сотрудников о том, как обращаться с микро-данными на всех этапах их производства и распространения, было рекомендовано, в некоторых случаях, разработать и опубликовать такие документы. В одном случае было предложено организовать для принятия директивы правительства о выполнении правил конфиденциальности в статистическом законе. В ряде ОПНС и АГО, эксперты подчеркнули, что конфиденциальность может быть в дальнейшем улучшена, если каждое должностное лицо или сотрудник будет подписывать обязательство конфиденциальности. Такие обязательства также должны быть подписаны бывшими сотрудниками.

В подавляющем большинстве стран, статистические законы позволяют, в принципе, предоставлять доступ к статистическим микро-данным для исследователей. Тем не менее, подробные описания процедур получения доступа в основном были не доступны. Во всех отчетах ОПНС и в ряде отчетов АГО настоятельно рекомендуется разработать эти инструкции и опубликовать эти документы на веб-сайтах НСУ.

В одном отчете ОПНС рекомендуется, чтобы принцип статистической конфиденциальности был выделен на сайте. Возможно, некоторые НСУ уже осуществляют такой вид работы с общественностью. Для всех остальных представляется целесообразным применить идею на их собственном сайте.

7. Координация и описание национальной статистической системы

Для большинства НСС, прошедших оценку, существует некоторая неопределенность и неоднозначность в статистической системе, в том, какие организации являются производителями официальной статистики, с одной стороны, и какие организации являются поставщиками административных данных в статистических целях, с другой стороны. Некоторые законы о статистике четко определяли, помимо Национального статистического управления, небольшое число других производителей статистики, например, таких как Центральный банк и Министерство финансов, и содержали дополнительную категорию "других производителей статистики, определенных Статистической программой или Рабочим планом по Статистике". В ряде отчетов, было рекомендовано, указывать точно в Законе о статистике или в статистической программе четкое определение "официальной статистики", и уточнить, при каких условиях другие органы власти могут рассматриваться

как производители официальной статистики, и, следовательно, относиться к НСС. Другие производители, для того, чтобы быть упомянутыми в программе или плане работы должны быть обязаны производить и распространять официальную статистику в виде регулярной деятельности, и в полном соответствии с принципами официальной статистики. Профессиональная независимость, беспристрастность и объективность, приверженность качеству, статистическая конфиденциальность и т.д. всей статистической системы имеют решающее значение для доверия к учреждениям, их статистической продукции и их принятие в обществе. В нескольких докладах было предъявлено требование, что Национальный банк и другие признанные производители официальной статистики должны создать профессионально независимое организационное подразделение по статистике, которое работает в полном соответствии с Фундаментальными принципами официальной статистики ООН и принципами Кодекса норм европейской статистики и в координации с НСУ. Эти подразделения затем должны стать частью системы официальной статистики, но не остальные агентства / подразделения, к которым они юридически принадлежат.

Меморандумы и соглашения о взаимопонимании с другими производителями статистики уже были заключены многими НСУ, на момент проведения оценки. В некоторых отчетах по оценке было рекомендовано, что всеобъемлющий меморандум о взаимопонимании должен быть завершен как можно скорее со всеми другими производителями статистики. Такие меморандумы должны включать не только правила для обмена данными с соблюдением правил конфиденциальности, но также должны пойти гораздо дальше: Взятые из лучшей практики в одном из прошедших оценку НСС, эти соглашения должны также включать гарантии от других производителей статистики, по соблюдению Фундаментальных принципов ООН и обеспечению человеческими и финансовыми ресурсами для осуществления своей статистики. Наряду с созданием рабочей группы по координации деятельности сторон, НСУ обязаны определить стандарты и предоставить руководства, обмениваться информацией о реализации программы и, возможно, другие вопросы. В нескольких отчетах рекомендуется, что НСУ следует разработать соответствующие статистические процедуры для других производителей официальной статистики в сотрудничестве с другими агентами в рамках НСС.

Для НСС нескольких небольших стран, эксперты высказывают мнение о том, что было бы более эффективно сконцентрировать почти все статистические знания в одном учреждении. Это означает, что НСУ должны нести ответственность за, как можно большее количество статистических данных, полученных от других учреждений, учитывая, что необходимые ресурсы предоставляются за счет государственного бюджета. Статистические единицы в других органах государственной власти (за исключением Национального банка) будут достаточно небольшими, и следовательно, будет существовать не хватка высокопрофессиональной компетентности.

Примерно в половине отчетов АГО и в одном отчете ОПНС, рекомендуется, четко определить и частично усилить роль НСУ как координатора НСС в законе о статистике. Более формализованная координация является рекомендацией, которая также может быть найдена в большом количестве отчетов, например, создание Координационного комитета, создание подразделения в НСУ для управления координацией и развитие политики

координации, или создание рабочих групп под председательством НСУ. Что касается задач, которые должны быть выполнены НСУ, в качестве координаторов НСС, в некоторых отчетах упоминаются следующие:

- многолетние программы и ежегодные рабочие планы должны включать в себя все официальные статистические данные и быть подготовлены НСИ совместно с другими производителями статистики;
- ежегодные доклады о достигнутом прогрессе должны охватывать все области официальной статистики;
- календарь выпуска должен быть опубликован НСУ для всей официальной статистики;
- вся официальная статистическая информация, от всех производителей статистики должна быть доступна на веб-сайте НСУ, как портале национальной статистики.

Почти все законы о статистике включают в себя пункт по созданию Статистического совета, который исполнит важную роль в качестве советника НСУ или даже НСС. Поэтому крайне важно, чтобы члены Совета представляли все группы заинтересованных сторон официальной статистики адекватно. В некоторых странах частный сектор экономики и гражданского общества, очевидно, был недостаточно представлен, и поэтому, была предложена смена состава Совета. В некоторых других странах, где Статистический совет не был установлен совсем или не функционировал в течение некоторого времени, эксперты рекомендовали установить или повторно активировать Статистический совет, как можно скорее.