

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

Алушта, Украина, 25-27 Июня 2013

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

**Обзор аспектов реализации, относящихся к вопросам  
горизонтальных изменений**

Сессия 3: Реализация рекомендаций по улучшению в области  
институциональной среды

Генрих Брюнгер, Консультант от имени ЕАСТ

## *1 Сосуществование старых и новых концепций*

1. Одной из основных идей реализации АГО является сосуществование "старых" (возвращаясь к официальной статистике в централизованной плановой экономике) и «новых» (основанных на Фундаментальных принципах официальной статистики ООН, ФП, и Кодексе норм европейской статистики, КС) концепций, которое должно быть преодолено с помощью тщательно планируемой попытки изменения. В некоторых случаях, две концепции до сих пор существуют параллельно, и на практике, и в статистическом законодательстве, что приводит к расхождениям между различными статьями одного и того же закона о статистике, между деятельностью различных подразделений внутри статистического управления, в рамках национальной статистической системы, а также между статистическим управлением и другими производителями. Поскольку производство традиционно базируется на так называемой модели Дымоход, т.е. организованное отдельно в каждой области статистики и каждым статистическим производителем с незначительным горизонтальным обменом между производственными организациями, сосуществование старых и новых концепций, может быть не замеченным, либо восприниматься как несовместимое.

2. Рекомендации направлены на изменение, которое делает акцент на горизонтальных, а не на предметно-ориентированных вопросах, с тем, чтобы закрепить эквивалентные (но не обязательно строго идентичные) способы соблюдения принципов ФП и КС в повседневной деятельности всех частей системы. АГО также акцентирует много внимания на институциональных, правовых или организационных вопросах, потому что иногда предметно-ориентированные эксперты, которые консультируют статистические управления в конкретных областях, меньше фокусируются на данных вопросах. Предметно-ориентированные международные стандарты могут быть реализованы достаточно успешно, до тех пор, пока они не сталкиваются с препятствиями, которые являются горизонтальными по природе, такими как:

- методы Дымоход в производственном процессе (например, формы отчетности, исключительно предназначенные для одной статистической области);
- отсутствие полных, достоверных и обновленных статистических регистров предприятий;
- отсутствие полного набора микро-данных обследований по всей стране либо административных данных в центральном офисе; или
- общее восприятие результатов сплошных обследований как более надежных, чем результаты современных выборочных обследований.

3. С другой стороны, "горизонтальное" часто находилось в рамках деятельности высшего руководства и подразделения официально ответственные за сквозные вопросы, такие как ресурсы, планирование или распространение, в то время как предметные подразделения не вовлечены. Тем не менее, принципы официальной статистики, касательно институциональных и правовых вопросов, проходят настоящую проверку, когда они применяются в конкретном случае производства или распространения статистических данных, или другими словами - "пока не попробуешь, не узнаешь".

## *2 Реализация горизонтальных изменений*

### *2.1 Соединение принципов с поведением*

4. В качестве первого следствия, разделы АГО касательно горизонтальных изменений должны быть прочитаны и обсуждены сотрудниками всех подразделений статистического управления, а также другими производителями в рамках национальной статистической системы. Эта задача вызовет много вопросов среди сотрудников относительно того, что

может или не может быть сделано, и особенно то, что от «старого наследия» не должно больше быть сделано, таким образом, чтобы соответствовать данным принципам. Если бы идея, донесенная до сведения персонала, заключала что это "всего лишь" принципы и исключения могут быть допущены, это вызвало бы недопонимание. Сначала должно быть четко определено, что каждый принцип означает на практике, в конкретной среде Национального статистического управления и системы, перед тем как пространство для деятельности для исключений могут быть изучены. Это очень важно, чтобы каждый принцип означал то же самое во всех предметных областях, хотя пути его реализации могут несколько отличаться между областями.

5. Трудная часть реализации процесса изменений горизонтального характера заключается в убеждении, что в установленный срок, определенный элемент изменения применяется во всех областях. Чтобы избежать ситуации, когда во время процесса реализации, различия между областями временно расширены вместо того, чтобы быть немного приближенными, целесообразно начать реализацию с тех предметных областей, которые имеют самый длинный путь реализации, и поощрять обучение от тех подразделений, которые уже полностью, или по крайней мере частично, достигли цели.

6. Перевод каждого принципа в стандарты поведения, действующего для всех областей, требует высокой степени вовлеченности персонала, который вовлечен в эту повседневную деятельность между областями. Кроме того, сотрудники должны быть убеждены в том, что их руководители, вплоть до высшего руководства, стоят за этим процессом не только ради международных организаций, но и потому, что они полностью убеждены, что эти изменения приносят пользу национальным пользователям и лицам, принимающим решения, а также способствуют предоставлению надежных, регулярных и беспристрастных сравнительных данных о состоянии и развитии страны средствами массовой информации, гражданам и экономическим агентам, что, таким образом, приводит к повышению прозрачности. Производители официальной статистики, и в первую очередь статистическое управление, должны быть восприняты пользователями настолько надежными, так что их результатам можно доверять. Поставщики информации на уровне подразделений, такие как предприятия и домашние хозяйства, должны быть восприняты в качестве блюстителей конфиденциальности информации на уровне подразделений, в своем двойном значении исключительного использования в статистических целях и неразглашения третьим лицам вне статистической системы. Другими словами, производители официальной статистики, и, особенно, Статистическое управление, в качестве единственной части государственной администрации, для которой статистика является основной деятельностью, должны быть восприняты иначе, чем "обыкновенные" части государственной администрации, которые находятся под полным контролем правительства. Принцип профессиональной независимости означает, среди прочего, что, во-первых, правительство не может отдавать распоряжения статистическим производителям, и, что статистические производители не должны получать указания, инструкции или рекомендаций от правительства относительно определенных вопросов (методология, распространение). Во-вторых, принцип конфиденциальности подразумевает, что правительство (или любая другая часть администрации, и даже суд) не может запрашивать данные на уровне единиц, которые находятся в статистической системе, не в статистических целях.

7. Это два примера, где принципы определяют четкие границы поведения сотрудников статистических производителей. Любые "исключения" за пределами этих границ, подрывают авторитет и доверие, и там, где они еще существуют в качестве части старого наследия, они должны быть прекращены, настолько скоро насколько это возможно, и даже до того момента, когда правовая база, которая может все еще существовать для таких исключений, будет адаптирована. Для того чтобы избежать создания дальнейших случаев исключения,

сотрудники предметных подразделений должны быть в курсе этих границ. В данном случае необходим процесс определения стандартов поведения и ограничений, обучение персонала по возможным способам их реализации, контактное лицо в статистическом управлении, к которому сотрудники могут обратиться, если они нуждаются в совете, и мониторинг прогресса в достижении полной реализации принципа. Стандарты, полученные от результата данного процесса, должны стать стандартами не только для статистического управления, но, возможно, после некоторого опыта внутри статистического управления, должны быть трансформированы в общесистемные стандарты, а соответствующее обучение и справочная служба, функционирующая по вопросам, должны быть открыты для сотрудников из других производителей системы.

8. Границы поведения, как одно из следствий для сотрудников на всех уровнях, ведет к обязательству говорить "нет" на определенные запросы вне статистической системы, даже если они исходят от очень высокого уровня, и даже если до этого такие запросы были выполнены. Они также приводят к строгому запрету на распределение обязанностей в подразделениях, которые производят официальную статистику, посредством других законов, нежели статистический закон. Исключительно для статистического управления, в качестве основы системы, не существует никакой свободы действий для деятельности, которая создает конфликт интересов с одним из принципов официальной статистики. Это является причиной, почему официальная статистика и политические функции, или официальная статистика и административные функции по отношению к отдельным лицам либо подразделениям, должны быть разделены посредством распределения их в другие организационные подразделения. Если бы они были смешаны, авторитет подразделений, которые ответственны за официальную статистику и, следовательно, связаны с беспристрастностью и эксклюзивным использованием данных для статистических целей, был бы, негативно затронут, из-за встроенных конфликтов интересов.

## *2.2 Наглядный пример: административные и статистические регистры предприятий*

9. Это можно проиллюстрировать на примере: Статистическое управление может нести ответственность за административный регистр предприятий страны, который оно использует для некоторых статистических целей. Однако, управлению также не позволяется обслуживать/содержать регистр в соответствии со статистическими соображениями и определениями, но оно должно дождаться принятия правовых или административных решений для модифицирования определенных устаревших записей, и также не позволяется обновлять регистр от сугубо статистических источников (например, исследования предприятий), так как административное использование регистра будет нарушать положения о конфиденциальности для таких исследований. Как следствие, довольно ресурсоемкая деятельность регистра статистического управления имеет ограниченное использование в качестве основы выборки и прямого источника официальной статистики. Рекомендации АГО в таких случаях понятны: передача ответственности за административный регистр другой части администрации, а также использование ресурсов для создания истинного статистического регистра предприятий. Последний регистр поддерживается различными источниками, как административными, так и чисто статистического происхождения, но используется исключительно для статистических целей (в том числе в качестве основы выборки и списка респондентов для статистических обследований). Он поддерживается в соответствии со статистическими стандартами, такими, которые установлены в соответствующих международных нормах.

10. Этот пример рекомендуемого процесса горизонтального изменения, в значительной степени, был успешно реализован в более развитых странах, включая передачу ответственности за административный регистр предприятий в другое учреждение, которое

не является частью статистической системы. В некоторых других странах АГО проводилась в промежуточных ситуациях, и отсутствие четкой директивы о том, как использовать и что делать с этим ключевым инструментом официальной статистики: Ответственность за административный регистр, как правило, уже закреплена за другим агентством, а не статистическим управлением, и статистическое управление отвечает за то, что статистический закон подразумевает под "статистическим" регистром предприятий. Тем не менее, статистическое управление не чувствует себя уполномоченным в одностороннем порядке изменять некоторые записи. Кроме того, данные из "статистического" регистра "общие", т.е. обмениваются с административными частями администрации в обоих направлениях. Кроме того, подразделений, отвечающие за статистику для определенных секторов экономики, сохраняют (например, с помощью региональных статистических управлений) свои собственные списки респондентов, в отличие от центрального регистра.

11. Актуальность данного примера здесь подчеркивается пятикратно: во-первых, он свидетельствует о необходимости четкого определения роли каждого горизонтального элемента в статистической системе и придания ей четких задач; во-вторых, он подчеркивает необходимость тесного взаимодействия всех предметных подразделений, либо использования этого инструмента или его сопоставление с данными в рамках их ответственности; в-третьих, он предполагает иную концептуальную природу регистров для административных целей и регистров для статистических целей, в-четвертых, он ссылается на принцип, который требует организационного разделения между административными или политическими функций и официальной статистической деятельностью, и в-пятых, он служит примером конфликтующего сосуществования "старых" и "новых" концепций в той же горизонтальной деятельности.

### *2.3 Процесс планирования и человеческие ресурсы*

12. Возвращаясь в целом к горизонтальным вопросам списка АГО, которые подлежат рассмотрению: это не просто для высшего руководства статистического управления принять решение о последовательности реализации, которая является логичной и осуществимой с точки зрения имеющихся ресурсов. В условиях ограниченных ресурсов, особенно, что касается квалифицированного персонала, это может показаться роскошью, использовать их для горизонтальных вопросов, а не в ключевых предметных областях, где они могут принести более быстрые и видимые результаты, и тем более использовать некоторое их время на обучение и консультирование сотрудников других производителей. Тем не менее, АГО ясны в просьбе уделить внимание горизонтальным вопросам, поскольку они будут способствовать улучшению в более чем одной предметной области в одно и то же время, и потому, что характер изменения повлияет на людей, процессы и культуру во всем управлении.

13. Особое внимание должно быть уделено тому, каким образом процессы изменения для горизонтальной деятельности организованы и как обязанности определены; это менее очевидно по сравнению с процессами изменений, которые ограничиваются одним Дымоходом. Горизонтальная деятельность требует более тесного взаимодействия и коммуникации. Либо существующий персонал из горизонтальных подразделений может быть мотивирован и обучен, для того чтобы заниматься решением данного вопроса, либо сотрудники отраслевых подразделений, которые могут быть мотивированы для принятия трудной горизонтальной ответственности, которая может быть передана. Назначение новых людей извне, без опыта в официальной статистике, непосредственно на решение горизонтальных задач, является третьим вариантом, если два других варианта оказываются не возможным.

14. Примером процесса, который претерпит глубокие изменения, является процедуры планирования и координации, в рамках создания и оценки многолетней и годовой программ. На основе АГО, подразделениям должно быть предложено, определить те части их повседневной деятельности, которые несовместимы с «наследием» прошлого, и разработать предложения по поэтапному отказу от этих частей, производя в то же время результаты, которые до сих пор считаются уместными среди различных пользователей, с помощью новых источников и методов. Эти предложения могут включать в себя источники, которые находятся в ведении другого подразделения в статистическом управлении или другого производителя статистики, или даже источник, который не был использован до сих пор в официальной статистике. Производственное подразделение должно будет сотрудничать гораздо больше с другими подразделениями, которые будут использовать собранные ими данные также для своего производства, в то время как их собственное производство может зависеть не только от источников, которые они собирают сами, но и от тех, которые собираются и управляются другими. В такой атмосфере взаимного вклада и использования, процесс разработки статистической программы будет гораздо более комплексным, чем простое добавление предложений, разработанных независимо друг от друга различными областями. К данным конкретным по каждой области предложениям, элементы горизонтальных изменений должны быть добавлены, как было описано выше.

15. Одним из важнейших вопросов в отношении программ является баланс между текущей деятельностью, которая повторяется всегда одним и тем же образом, либо лишь с незначительными изменениями, и деятельностью (проектами) по горизонтальным и предметно-ориентированным изменениям, которые имеют начало и конец. Слишком много изменений в то же время, вероятно, окажет разрушительное воздействие на некоторую текущую деятельность. К сожалению, это является невозможным, приостановить все текущие мероприятия, к примеру на один год, в течение которого «новый дом» будет построен.

16. Некоторые из стран, сидящие здесь за столом, добились успеха в быстром обеспечении соответствия с европейскими стандартами, сохраняя при этом впечатляющий ассортимент продукции, которая постоянно совершенствовалась по многим критериям качества. Они находятся в хорошем положении, чтобы показать другим странам, которые находятся в начале данного процесса изменений, как найти этот важный баланс между текущей деятельностью и деятельностью в области изменения. Тем не менее, нужно подчеркнуть, что это было невозможно поддерживать все части традиционной программы работы на том же уровне и просто добавлять все элементы изменения в программу. Существующие ресурсы должны быть перераспределены в определенной степени, и это означает, что некоторые, до сих пор регулярные мероприятия, должны быть уменьшены или полностью удалены, в связи с чем могут потребоваться сложные обсуждения с потенциальными пользователями этих статистических данных.

#### *2.4 Пересмотр закона о статистике*

17. Наконец, к пересмотру закона о статистике, который является своего рода футляром/оболочкой для всех элементов горизонтального изменения, которые рассматриваются в АГО. Это вопрос, который должен будет обсуждаться на политическом уровне с правительством, Президентом и Парламентом, с другими министерствами и агентствами, такими как Центральный банк, а также с другими заинтересованными сторонами (например, со стороны бизнеса и средств массовой информации). Некоторая деятельность в области горизонтальных изменений может быть начата до внесения поправок в закон о статистике, но успешное завершение этих изменений на основе действующего законодательства будет возможно лишь в нескольких случаях. Успешный пересмотр закона

соответственно является одной из главных основ в этом процессе изменений. Большое внимание должно быть посвящено этому, с целью обеспечения того, что положения в пересмотренном законе не только в соответствии с принципами, но идут дальше в определении институциональной структуры для статистической системы страны. Например, тот момент, что закон может выполнять свою роль эффективно и в полном соответствии с принципами. Внимание также требуется для того, чтобы избежать некогерентных или даже противоречащих друг другу положений между различными статьями закона, а также соотношений с другими законами, которые могут содержать положения о статистике или конфиденциальности. Законодательство других стран может быть использовано в качестве исходного материала, но в конце он должно стать национальным законом, с которым страна может идентифицировать себя, а если просто заимствовать закон другой страны, этого будет не достаточно.

18. Пересмотра Закона, следовательно, является другой сложной деятельности в области изменения, но это один из немногих случаев, с потенциалом для привлечения внимания важных игроков в стране, для официальной статистики в целом, а не только для достижения конкретных результатов, которые реализованы. Это возможность для повышения роли официальной статистики в современном обществе. Объединяя публичный выпуск АГО, так как некоторые страны СНГ ее имеют, с медиа мероприятиями, является хорошей идеей, и это можно рассматривать как первый шаг к более широкой рекламной кампании официальной статистики, которые в идеале должны сопровождать процесс пересмотра закона о статистике.