



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/CES/2007/18
2 April 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят пятая пленарная сессия
Женева, 11-13 июня 2007 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

**СЕМИНАР ПО ВОПРОСАМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И
ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКИХ УПРАВЛЕНИЙ
ЗАСЕДАНИЕ I**

Планирование программы сбора статистических сведений в
Статистическом управлении Канады

Представлено Статистическим управлением Канады¹

ВВЕДЕНИЕ

1. Эффективность статистических программ, т.е. степень их соответствия заявленным целям, принципиально зависит от умелого планирования. Без него статистические программы могут утратить свою реальную и ощутимую полезность в глазах пользователей данных, респондентов и, в конечном итоге, граждан и их представителей. Отсюда следует, что поддержание потенциала эффективного планирования само по себе является фактором выживания для статистических ведомств.
2. Этот потенциал планирования, какую бы форму он ни принимал в рамках системы планирования, должен соответствовать базовым функциям сбора информации о фактическом состоянии статистических программ, содействовать формулированию будущего желательного состояния, обеспечивать условия для протекания процесса сбора предложений по преодолению разрыва и оказывать поддержку процессам установления

¹ Настоящий документ был подготовлен по просьбе секретариата.

приоритетов и принятия решений. Чтобы быть эффективной, система планирования должна также взаимодействовать с системой управления, достаточно гибкой и быстро реагирующей на изменение обстановки для того, чтобы обеспечить реализацию на практике результирующих плановых решений.

3. Что мы понимаем под статистической программой? Для целей настоящего документа статистическая программа представляет собой набор мероприятий, результатом которых являются получение и распространение статистической информации. Ее можно представить в форме традиционной модели "ввод данных - обработка - выходные материалы", в которой вводимые данные представляют собой результаты наблюдения за интересующей совокупностью, обработка в основном принимает форму агрегирования данных, а выходные материалы представляют собой статистическую информацию и ее анализ. Статистическая программа конкретной страны/юрисдикции представляет собой суммарный итог всех таких мероприятий, проводимых национальным статистическим институтом и его партнерами по национальной статистической системе. С учетом практически безграничного числа возможных вариантов и почти всегда ограниченного потенциала главный вопрос, на который должно ответить планирование статистической программы, заключается в том, какие статистические данные необходимо разрабатывать.
4. Для ответа на этот вопрос необходимо искать компромиссные варианты между зачастую конкурирующими факторами. Иногда этот процесс кратко характеризуют как компромисс между качеством, стоимостью и своевременностью получаемых статистических сведений, однако, как будет показано в настоящем документе, на самом деле существует еще масса других факторов, которые необходимо принимать во внимание при планировании статистической программы.
5. Отправной точкой для определения того, какие статистические данные следует готовить, должны быть все же информационные потребности конечных пользователей статистики. Исходя из опыта Статистического управления Канады, в настоящем документе будут описаны рамки для выявления и спецификации этих потребностей и дан общий обзор некоторых процессов, используемых для сбора и агрегирования данных о потребностях пользователей. Далее в документе будут представлены рамки для определения всего круга факторов, учитываемых при планировании работы по удовлетворению этих потребностей. В этом отношении будет также дан общий обзор некоторых процессов, которыми директивные органы могут воспользоваться для поиска компромиссных вариантов, лежащих в основе планирования статистической программы.

I. РАМКИ ДЛЯ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

6. По примеру многих национальных статистических институтов Статистическое управление Канады приняло на вооружение стандарт качества данных - Систему обеспечения качества, в основе которой лежит концепция пригодности для пользования. Нами были выявлены шесть аспектов качества информации, определяющих пригодность информации для использования: значимость; точность; своевременность; доступность; интерпретируемость; согласованность. Эти рамки также весьма эффективны для выявления потребностей пользователей и их учета через процесс планирования. По сути, задача планирования большинства статистических программ состоит во внесении усовершенствований и других изменений в один или несколько из этих параметров качества данных.

7. Определение того, какие статистические данные должны разрабатываться, в первую очередь и главным образом касается аспекта значимости, который означает то, в какой степени получаемая информация отвечает потребностям клиентуры, обслуживаемой программой. Повышение значимости может означать начало или прекращение реализации целых статистических программ или же может означать наращивание, изменение или изъятие части содержания из существующих статистических программ. С этим тесно связан аспект своевременности получаемой информации, который затрагивает как периодичность проведения измерений, необходимых для удовлетворения потребностей пользователя, так и приемлемый временной лаг между отчетным периодом и публикацией результатов. Непротиворечивость представляет собой еще один ориентированный на пользователя аспект статистической программы, который в значительной степени определяет план обследования с точки зрения того, насколько просто содержание обследования в рамках программы может быть увязано с содержанием других программ.

8. Что касается точности сведений, содержащихся в материалах статистического агентства, то, несмотря на то, что минимальные приемлемые нормы могут определяться корпоративной политикой, точность является одним из параметров, определяемым потребностями пользователей. Определение того, какие усилия необходимо приложить для достижения заявленного уровня точности данных, зависит от видов использования результирующих статистических сведений. Этот параметр может быть еще более ограничен факторами, связанными с имеющимся потенциалом, в чем можно будет убедиться далее в документе, однако компромиссы в плане обследования относительно охвата, выборки и процессов, направленных на минимизацию погрешностей в ответах, погрешностей неполучения данных и других не связанных с выборкой погрешностей, должны приниматься с учетом окончательного вида использования итоговых данных.

9. И наконец, доступность и интерпретируемость данных являются параметрами, в значительной степени определяемыми интересами пользователей, они влияют на выбор методов распространения статистической информации среди различных групп пользователей, наличие каталогов и поискового инструментария, позволяющего пользователям узнать, какую информацию и каким образом можно получить, и предоставление дополнительной информации, помогающей пользователям понять и должным образом использовать и анализировать информацию.

10. Именно исходя из этих рамок, Статистическое управление Канады проводит оценку полезности своей статистической программы для пользователей данных, что составляет основу планирования статистической программы.

II. ПРОЦЕССЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

11. В рамках хорошо отлаженной статистической системы, такой, как канадская, многие из этих потребностей нашли свое закрепление в законодательстве и других юридических инструментах, что содействует стабильности требований к основной части ее программы, недавно оцененной на уровне 75% ее постоянного финансирования. Хотя значимость в этом случае не вызывает вопросов, по остальным параметрам качества данных могут все же отмечаться пробелы и новые возможности, неизменно учитываемые в процессе планирования. Кроме того, в процессе планирования должны учитываться информация о долгосрочных потребностях, в данный момент не обслуживаемых статистической системой, а также новые потребности в данных, возникающих как следствие новых направлений и приоритетов государственной политики. Для того чтобы быть в курсе эволюционирующих потребностей пользователей, Статистическое управление Канады использует ряд механизмов консультаций и сбора информации.

12. Прежде чем перейти к описанию этих процессов, возможно, было бы полезно дать общий обзор структуры статистической программы Статистического управления Канады. Это необходимо сделать потому, что консультации и сбор информации, являющиеся необходимыми условиями эффективного планирования, проводятся не по программе в целом, а по ее отдельным составляющим.

13. Такая структура программы, известная как архитектура программной деятельности, применяется Статистическим управлением Канады как формат для представления официальных отчетов в канадский парламент. Вся программа делится на три программных направления деятельности: экономическая статистика; социальная статистика; и переписи, демография и статистика коренного населения. Каждое из этих направлений имеет следующую разбивку.

Таблица - Архитектура программной деятельности Статистического управления Канады

1. Экономическая статистика	3. Переписи, демография и статистика коренного населения
1.1 Система национальных счетов	3.1 Перепись сельского хозяйства
1.1.1 Счета доходов и расходов	3.2 Демография
1.1.2 Счета и статистика окружающей среды	3.3 Статистика коренного населения
1.1.3 Платежный баланс	3.4 Перепись населения
1.1.4 Государственные учреждения	
1.1.5 Счета промышленного производства	
1.2 Аналитические исследования	
1.3 Статистика промышленного производства	
1.3.1 Статистика обрабатывающей промышленности, строительства и энергетики	
1.3.2 Статистика оптовой и розничной торговли	
1.3.3 Статистика сферы услуг	
1.4 Макроэкономическая статистика	
1.4.1 Статистика цен	
1.4.2 Статистика международной торговли	
1.4.3 Статистика инвестиций и основных производственных фондов	
1.4.4 Статистика структуры промышленности и финансов	
1.5 Статистика сельского хозяйства, технологии и транспорта	
1.5.1 Статистика сельского хозяйства	
1.5.2 Обследования малых предприятий и специальные обследования	
1.5.3 Статистика науки, инноваций и информатики	
1.5.4 Статистика транспорта	
2. Социальная статистика	
2.1 Статистика учреждений и социального сектора	
2.1.1 Статистика правосудия	
2.1.2 Статистика культуры, туризма и образования	
2.2 Статистика здравоохранения	
2.3 Социальная статистика	
2.4 Обследования рабочей силы и домашних хозяйств	
2.4.1 Специальные обследования	
2.4.2 Статистика доходов	
2.4.3 Анализ результатов обследований рабочей силы и домашних хозяйств	
2.4.4 Статистика труда	
2.5 Социально-экономический анализ	

14. Для целей внутреннего планирования и управления эти направления деятельности далее разбиваются на 120 функциональных элементов. По каждому из них дается четкое определение целей, в которых используются статистические данные, и определяется круг их основных пользователей, а также указывается правовая или иная база для получения этих статистических данных. Это тот уровень, на котором возможно проведение целенаправленных и эффективных консультаций с пользователями и для которого рассчитывается полная смета расходов по программе, включая распределение накладных расходов. В интересах оперативного управления и бухгалтерской отчетности о прямых затратах эти 120 элементов могут быть далее разбиты на примерно 400 статистических программ в смысле введения к настоящему документу, причем каждая из этих программ представлена и полностью документирована на вебсайте Статистического управления Канады.

15. Для сбора информации о потребностях и ожиданиях пользователей этих статистических программ Статистическое управление Канады прибегает к услугам различных консультативных комитетов, двусторонних механизмов, многосторонних механизмов, использует возможности программных оценок и рыночных механизмов, каждый из которых ориентирован на конкретные группы пользователей. Первую и наиболее важную составляет группа ведомств и агентств федеральных и провинциальных органов власти. Далее следует группа частных пользователей из предпринимательского, учрежденческого и академического секторов. Журналисты составляют, возможно, ключевую, хотя и промежуточную, группу пользователей. Важную группу пользователей составляют студенты и все чаще широкая общественность. Не следует забывать также о международных организациях.

III. КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ КОМИТЕТЫ

16. Статистическое управление Канады пользуется услугами давно существующей группы консультативных комитетов, которые специализируются на вопросах сельского хозяйства, культуры, демографии, международной торговли, труда и доходов, социальных условий, национальных счетов, ценообразования, науки и техники, услуг и социальной сферы. Члены этих консультативных комитетов отбираются на основе их компетенции, а не как представители конкретной клиентуры. Как правило, комитеты проводят свои двухдневные заседания дважды в год, а их члены работают на безвозмездной основе. Руководитель профилирующей статистической программы исполняет функции секретаря, и в заседаниях активное участие принимают сотрудники управления. Вклад этих комитетов заключается в неформальном диалоге на заседаниях, комментариях к выступлениям сотрудников, нашедших отражение в протоколах, а также в письменных

рекомендациях Главному статистику. Кроме того, по крайней мере один член от каждого консультативного комитета является членом Национального статистического совета. Национальный статистический совет дает директивные указания высокого уровня статистической системе и может оказывать значительное влияние на содержание статистической программы. Его члены назначаются министром, в ведении которого находится Статистическое управление Канады. В их число входят видные представители деловых кругов, высших учебных заведений, научно-исследовательских учреждений, провинциальных органов власти, профсоюзов и СМИ. Кроме того, несколько членов консультативных комитетов также являются членами Национального статистического совета.

IV. ДВУСТОРОННИЕ МЕХАНИЗМЫ

17. Между статистическими программами и программными департаментами федерального правительства, являющимися основными пользователями производимых статистических данных, сложились эффективные двусторонние взаимоотношения. Непрерывная дискуссия, обратная связь и интерпретация, как правило, осуществляются на аналитическом уровне, а регулярный официальный обмен мнениями стал обычной практикой на уровне высшего руководства и на самом высоком уровне, причем Главный статистик участвует в работе регулярных еженедельных совещаний заместителей министров. Это дает ему возможность постоянно быть в курсе меняющихся планов и приоритетов федеральных органов власти и повышает способность Статистического управления Канады более широкие возможности обеспечивать релевантность своей статистической программы.

18. Еще одним ключевым механизмом, позволяющим быть в курсе информационных потребностей пользователей, является текущая кампания по продвижению на рынке нашего потенциала в области проведения специальных обследований на основе самоокупаемости. Статистическое управление Канады обладает потенциалом для проведения специальных обследований в области как экономической, так и социальной статистики с целью удовлетворения информационных потребностей, в настоящее время не охватываемых статистической системой. Такая форма услуг предоставляется на основе возмещения издержек, и к ней нередко прибегают программные департаменты, когда они имеют дело с новой тематикой и новыми направлениями государственной политики. На такой тип деятельности, как правило, приходится 15-20% всех годовых затрат Статистического управления Канады. Выявленные таким образом новые информационные потребности, прошедшие проверку через такого рода рыночный механизм, далее подлежат учету в планировании статистических программ.

V. МНОГОСТОРОННИЕ МЕХАНИЗМЫ

19. По мере того как политика и программы по своему формату все более ориентируются на потребности граждан, они приобретают горизонтальный характер и реализуются при участии многочисленных департаментов и агентств, сотрудничающих между собой для достижения поставленных правительством целей. В этих случаях двусторонние договоренности со Статистическим управлением Канады о получении статистических данных в поддержку анализа и разработки политики и программ могут приводить к дублированию усилий и частичному совпадению результатов. Хотя на специальной основе возможно создание временных консорциумов, канадское правительство учредило Группу по данным для политических исследований, которая представляет собой постоянно действующий консорциум политических ведомств с доступом к оборотному фонду венчурного капитала. Благодаря этому процессу потребности в данных для решения новых вопросов горизонтальной политики выявляются и ранжируются по приоритетам ГДПИ и обеспечивается возможность для прямого доступа к заранее санкционированным ассигнованиям для начала работы. Любая новая инициатива, начатая в результате этого процесса, завершается по прошествии максимум трех лет, после чего проект либо закрывается, либо для него запрашивается постоянное финансирование, позволяющее заняться новыми приоритетами. На такого рода фонды приходится примерно 5% от всех расходов Статистического управления Канады.

20. Такого рода механизмы направлены на удовлетворение статистических потребностей федерального правительства, однако в силу того, что Канада является федеральным государством, необходимы и другие механизмы для удовлетворения потребностей провинциальных органов власти, которые по Конституции обладают полномочиями в таких вопросах, как здравоохранение, образование, охрана окружающей среды и правосудие. В ряде этих областей, составляющих основную часть юрисдикции провинций, у Главного статистика существует форум для обсуждения статистических приоритетов с соответствующими заместителями министров провинций. Что касается других приоритетов провинций, то каждое провинциальное правительство назначает старшее должностное лицо для взаимодействия со Статистическим управлением Канады от имени провинциальных органов власти, и такие должностные лица именуются координаторами от провинций. Координатор стремится представить комплексную картину приоритетов провинции. Главный статистик и координаторы формируют Совет федерации-провинций-территорий, который отвечает за деятельность примерно дюжины комитетов на уровне федеральных-провинциальных-территориальных органов власти, занимающихся конкретными тематическими областями или вопросами на стыке различных тематических областей.

21. И наконец, персонал агентства активно участвует в деятельности многочисленных профессиональных ассоциаций и имеет программу поддержания связей с основными бизнес-ассоциациями, причем эта программа служит инструментом выяснения потребностей бизнес-ассоциаций в статистической информации.

VI. ОЦЕНКИ ПРОГРАММ

22. В Статистическом управлении Канады каждая статистическая программа в том виде, в котором она определена на самом низшем уровне архитектуры программной деятельности (30), один раз в четыре года подвергается полной программной оценке. Важным компонентом этой оценки является выяснение того, в какой степени существующие статистические программы отвечают потребностям ключевых клиентов, на основе Системы обеспечения качества. Эти самооценки, проводимые в соответствии с корпоративными руководящими принципами, включают в себя стандартизированное обследование степени удовлетворенности клиентов, которое также разработано согласно этой системе. Результаты каждой оценки отражаются в четырехлетнем программном докладе, который становится предметом анализа и комментариев со стороны Главного статистика и далее представляется в Комитет оценки программ, в состав которого входят самые авторитетные менеджеры агентства. Вопросы, выявленные в ходе такой оценки, учитываются в процессе планирования.

VII. РЫНОЧНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

23. Как уже говорилось ранее, проведение специальных обследований на основе самоокупаемости для внешних клиентов требует надлежащего понимания потребностей клиентов, что позволяет получить полезные отзывы для определения приоритетов в области разработки новой статистической информации. Кроме того, в силу того, что многие продукты Статистического управления Канады реализуются за плату, рыночные сигналы полезны для определения комплектации и поставки существующей статистической информации, в частности, в плане ее доступности и интерпретируемости.

VIII. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ПРОГРАММА

24. В заключение следует сказать о том, что хорошо продуманная внутренняя аналитическая программа содействует улучшению понимания потребностей внешних аналитиков. Аналитики могут ратовать за разработку новых продуктов внутри агентства путем привлечения внимания к тому, какую роль эта потенциальная новая информация может сыграть в информационной поддержке государственной политики. Согласно

полученному нами опыту это имеет чрезвычайно важное значение для обеспечения значимости статистической информации.

IX. РАМКИ СТАТИСТИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

25. Получение ответа на главный вопрос о том, что представляет собой статистический продукт, полезный для пользователей данных, является необходимым, но еще недостаточным условием для эффективного планирования статистической программы. Для обеспечения полноты картины планирование должно также учитывать потенциал учреждения с точки зрения разработки такой информации. Это требует принятия во внимание ряда других факторов, которые можно широко сгруппировать как факторы, связанные с поставкой данных, и факторы, связанные с руководством предприятием. Эти факторы изображены на рис. 1 в форме схемы рисков.

26. Целесообразно рассматривать планирование статистической программы как часть механизма комплексного управления рисками, поскольку цель такого планирования состоит в том, чтобы снизить вероятность и/или последствия отрицательных событий в их широком толковании на статистические программы.

27. Настоящие рамки определяют вопросы, в отношении которых необходимо принятие конкретных мер с использованием преактивного или реактивного подхода, с тем чтобы позволить статистическим программам реализовать свои окончательные цели и достигать стратегических результатов. Это может обеспечиваться двумя путями. Во-первых, при реактивном подходе любые изменения, которые предлагается внести в статистический продукт с целью удовлетворения потребностей пользователей, будут иметь последствия для большинства или всех этих факторов. К примеру, инициатива по повышению своевременности статистической программы, помимо того, что она потенциально затронет другие аспекты качества данных, может потребовать корректировки на факторы, связанные с получением данных от респондентов или из административных источников, а также на факторы, связанные с управлением предприятием, такие, как рабочая сила, системы и финансовые ресурсы. Во-вторых, при преактивном подходе такие мощности или инфраструктура сами по себе могут быть непосредственно объектом программного планирования, ориентирующегося не на изменения в статистическом продукте, а скорее на усилия в направлении повышения эффективности или снижения рисков.

Рисунок 1

Корпоративные рамки управления рисками Статистического управления Канады



28. Под рубрикой "Гарантированность обеспечения данными" находятся программы, процедуры и системы, используемые для получения доступа к респондентам, рационализации и нагрузки на них по представлению ответов и поддержания их доверия, с тем чтобы заручиться их дальнейшим сотрудничеством, а также механизмы гарантирования и поддержания доступа к источникам административных данных.

29. Под рубрикой "Управление предприятием" значатся процессы, направленные на гарантирование эффективного управления финансовыми ресурсами и физическими, программными и информационными активами; привлечение и сохранение кадров необходимой численности и с требуемой компетенцией; формирование безопасного и производительного рабочего места; создание эффективной организации с четкой подотчетностью за получаемые результаты; обеспечение возможностей для усвоения

уроков и использование возможностей для продвижения инноваций и постоянного совершенствования; создание необходимых условий для проведения эффективной политики и формирования программного потенциала; и управление рисками как часть системы управления предприятием.

30. Эффективное планирование в отношении этих инфраструктурных элементов зависит от получения своевременной и точной информации об их нынешнем состоянии и операционных издержках. В условиях Статистического управления Канады эта информация получается в ходе описанного ранее процесса программной оценки с помощью специально ориентированного аудита и через ряд систем управленческой информации.

31. Корпоративные руководящие принципы по составлению четырехлетних программных отчетов (ЧПО) по статистическим программам включают в себя разделы, охватывающие такие вопросы, как проблемы, риски и возможности, связанные с обеспечением данными, а также конкретные разделы, связанные с людскими ресурсами, информационными системами и эффективностью использования финансовых средств благодаря консолидации показателей, заимствованных из систем управленческой информации. Помимо ЧПО, составляемых по статистическим программам, подразделения, отвечающие за различные инфраструктурные службы, которые в основном централизованы в Статистическом управлении Канады, также готовят четырехлетние программные отчеты об эффективности деятельности, рисках и возможностях каждого специализированного вида вспомогательных служб. Например, отдельные четырехлетние программные отчеты охватывают системы и инфраструктуры сбора данных, корпоративные инфраструктуры распространения данных, методические услуги, основы выборки для обследований предприятий, службы управления людскими ресурсами и т.д.

32. Программа внутреннего аудита, а также внешние инспекции, проводимые Управлением Генерального инспектора, секретариатом Казначейского совета, Уполномоченным по официальным языкам, Уполномоченным по праву на личную жизнь, Комиссией государственной службы, министерством общественных работ и правительственных служб Канады и другими центральными ведомствами страны, обеспечивают получение информации об адекватности и эффективности контрольных мер и механизмов, направленных на снижение рисков или иное управление ими через систему корпоративного управления рисками, что позволяет привлечь внимание на необходимые корректирующие меры и установить соответствующие приоритеты. Именно благодаря этому широкому набору информации о потребностях пользователей и потенциалах

агентств, поступающих из всех этих источников, Статистическое управление Канады имеет возможность получать исходные данные для процесса планирования.

Х. ПРОЦЕСС ПЛАНИРОВАНИЯ

33. Процесс планирования в Статистическом управлении Канады следует непрерывному годовому циклу в рамках трех-пятилетнего горизонта планирования и направлен на усвоение и агрегирование собранной информации о потребностях пользователей и потенциалах агентств, установление стратегических приоритетов, выработку предложений и поддержку процесса принятия решений по корректировкам, которые необходимо вносить для обеспечения реализации утвержденных планов. В рамках этого процесса стратегическое руководство и принятие решений по нисходящей сочетается с выявлением возникающих проблем по восходящей и разработкой предложений руководителями программ внутри департамента, в ходе которого они стремятся обеспечить транспарентность и добиться достижения общекорпоративного консенсуса. Этот процесс охватывает все статистические программы, содействуя внесению корректировок в действующие программы и учету последствий таких корректировок для инфраструктурных служб программ, которые выполняются за счет внешнего финансирования либо через механизмы компенсации затрат, либо через целевое финансирование в форме бюджета переписи или ассигнований на другие целевые нужды. Примерно 3-4% бюджета агентства (без учета бюджетов на проведение переписи) перераспределяются в ходе каждого цикла планирования.

34. С учетом того, что статистические программы выходят за рамки формальных организационных границ, для реализации процесса планирования создана структура специального комитета. Это постоянно действующая структура, ортогональная формальной иерархической структуре, благодаря чему все внутренние участники процесса вовлечены в процесс планирования. Для Статистического управления Канады такая структура не является необычной и построена в виде матрицы, в которой техническая специализация составляет вертикальную координату, обозначающую формальную структуру, а статистические программы формируют горизонтальную координату. В организации насчитывается множество структур в форме комитетов, которые связывают воедино и координируют этот горизонтальный вектор.

35. В основании структуры планирования находятся 16 групп планирования и обзора (ГПО), каждая из которых занимается одной или несколькими статистическими программами и/или инфраструктурными службами. Во главе каждой группы находится генеральный директор, а в ее состав входят руководители (как правило, директора) программ и служб, за которые отвечает каждая ГПО, а также руководители из других

подразделений агентства, проявляющих значительный интерес к деятельности ГПО. Эти группы занимаются рассмотрением планов, предложений и вопросов, выдвигаемых руководителями, и принимают решения по тем из них, которые должны передаваться в синдикат на рассмотрение. Их функция сводится к критической оценке, направленной на то, чтобы гарантировать учет в полной мере всех затрат и выгод и взаимосвязей предложений с корпоративными и программными приоритетами.

36. Группы планирования и обзора сведены в пять плановых синдикатов: экономической статистики, социальной статистики, статистической инфраструктуры, оперативной и административной инфраструктуры и специальный синдикат по управлению людскими ресурсами. Во главе каждого синдиката стоит председатель или сопредседатели из числа помощников Главного статистика, а в состав синдиката входят старшие руководители (в основном генеральные директора), отвечающие за отдельную группу программ и служб. Задача синдикатов состоит в том, чтобы анализировать и интегрировать стратегические приоритеты, вопросы, планы и предложения, выдвигаемые группами планирования и обзора, и определять, какие приоритеты и предложения следует рекомендовать Группе старших руководителей по обзору с целью рассмотрения и Комитету корпоративного планирования для принятия решений. Они также отслеживают прогресс в реализации инициатив и проектов, утвержденных в ходе предыдущих плановых циклов, и планируют соответствующие обзоры программ.

37. В состав Комитета корпоративного планирования входят Главный статистик, помощники Главного статистика, генеральные директора по вопросам финансов, планирования и оценки, людских ресурсов и информатики и директор по вопросам корпоративного планирования. Это - высший орган принятия решений. Поддержку ему в работе оказывает Группа старших руководителей по обзору, в состав которой входит Комитет корпоративного планирования и все генеральные директора. В ходе процесса планирования проводится две конференции Группы старших руководителей по обзору: одна - осенью для анализа стратегических приоритетов и вынесения по ним решений и вторая - в январе для проведения обзора планов, предложений и вопросов синдиката.

38. Стратегическое планирование является первым формальным этапом цикла, и оно проводится в весенне-летний период (финансовый год для канадского правительства начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта). Именно на этом этапе вся имеющаяся информация о потребностях пользователей и технической и управленческой инфраструктуре агентства поступает в распоряжение руководящих комитетов и синдикатов и проходит их оценку. Синдикаты и связанные с ними председатели руководящих комитетов сотрудничают с соответствующими руководителями и плановиками в целях документирования стратегических вопросов. Ежегодно осенью

Группа старших руководителей по обзору проводит заседания для обсуждения стратегических приоритетов и вопросов, выявленных синдикатами. На основе этих обсуждений и с учетом финансовых перспектив Комитет корпоративного планирования устанавливает стратегические приоритеты и темы, по которым в ходе текущего цикла планирования будет проводиться конкретная работа.

39. Руководствуясь этими стратегическими приоритетами, ГПО и синдикаты собираются на совещание в ноябре и декабре, проводят обзор долгосрочных планов в отношении своих индивидуальных программ и готовят конкретные плановые предложения. Могут выдвигаться шесть категорий предложений, три из которых могут касаться изыскания дополнительных корпоративных ресурсов для перераспределения и три - использования корпоративных ресурсов, имеющихся для перераспределения. Результатом являются предложения по реализации мероприятий при экономии ресурсов и без снижения уровня выпуска. Для них, как правило, необходимо произвести первоначальное инвестирование средств, погашаемое за счет общей экономии средств в трехлетний период. Для стимулирования такого рода предложений все программные бюджеты облагаются налогом повышения эффективности в 1%, который отменяется или сокращается благодаря любой экономии, получаемой от реализации предложений по повышению эффективности. Предложения об использовании внешнего подряда предусматривают передачу внешнему подрядчику функций или закупку у него услуг, которые в настоящее время осуществляются или оказываются по внутренним каналам, благодаря использованию коммерческого поставщика, передаче сотрудников внешнему подрядчику или укреплению потенциала частного сектора. К категории чрезвычайных предложений относятся предложения о высвобождении ресурсов за счет сокращения содержания, охвата или частотности статистических программ, сокращения уровней обслуживания или упразднения мероприятий. Наиболее часто такая ситуация возникает у департамента, которому угрожает сокращение бюджета, но это случается и при других обстоятельствах.

40. Что касается рекомендаций, то речь идет о запросах о внесении поправок в решения ККП, которые были приняты в ходе предыдущих раундов планирования. "Текущие" предложения направлены на получение дополнительных ресурсов, необходимых для поддержания программы или службы на ее нынешнем уровне регулярности, степени детализации и качественном уровне, в то время как новые инициативы представляют собой предложения по совершенствованию уже проводимой деятельности или инициированию новых направлений работы.

41. По мере развертывания этого процесса на уровне руководства проходят дискуссии, в центре которых неизменно находятся прогнозы последствий с точки зрения затрат как в плане забюджетированных средств, так и в плане наличия дефицитной рабочей силы. Затраты отслеживаются очень внимательно - ретроспективно, на текущий момент и в перспективе. Их основными составляющими являются различные категории людских ресурсов (экономисты, социологи, бухгалтеры, математики, специалисты по информатике и широкий круг других профессионалов и полупрофессионалов - на них приходится примерно 85% всех затрат Статистического управления Канады), затраты, связанные с информатикой (компьютерное оборудование и программное обеспечение), путевые расходы, общие и расходные материалы. Модель затрат отслеживает эти различные элементы по двум направлениям: по статистическим программам и по функциональным областям ответственности. Так, например, смета программы ИПЦ включает в себя затраты на методологические услуги, информатику, сбор данных и их обработку, услуги по маркетингу и распространению информации и ряд других функциональных статей. По ходу дискуссий по вопросам планирования все предложения по увеличению и сокращению увязываются с конкретными и подробными расчетами затрат.

42. Результаты переговоров в ГПО и синдикатах отражаются в докладах синдикатов, которые имеют стандартное содержание. Они направляются членам Группы старших руководителей по обзору и вносятся на рассмотрение второй конференции старшего руководящего звена, проводимой в январе, а окончательное решение принимается на совещании Комитета корпоративного планирования в феврале.

43. Благодаря этому процессу критического анализа, оценки, уточнения и поддержки на последовательных уровнях процесса планирования и с участием широкой представительной группы управленческих кадров удастся добиться консенсуса по приоритетным задачам и рискам, на которые следует обратить внимание, и оптимальных компромиссных решений с учетом потребностей пользователей, поступления данных и потенциала агентства, которые лежат в основе плановых предложений. В конечном итоге решение принимается высшим руководством департамента через Комитет корпоративного планирования, однако этот процесс, благодаря которому принимаются решения, предполагает участие в нем руководителей всех подразделений организации, что гарантирует полную информированность участников о затрагиваемых вопросах и ожидаемых компромиссах и поощряет достижение консенсуса по поводу окончательных итогов.

44. Результатом процесса планирования является серия плановых документов, подлежащих широкому распространению и формирующих авторитетную базу для деятельности на ближайший плановый период. Первым из них следует назвать Протокол

плановых решений, в котором фиксируются решения по каждому плановому предложению, отклоненному, принятому, одобренному с оговорками, и соответствующие уровни утвержденного бюджетного финансирования и ассигнований. Протокол решений используется непосредственно для формирования программного бюджета и бюджета подразделений на следующий финансовый год.

45. Другие плановые документы являются результатом процесса планирования, который касается уровней объема и оказания различных инфраструктурных услуг статистическим программам. План технических услуг охватывает профессиональные ресурсы в области информатики и методологии, в то время как План компьютерного обслуживания охватывает сферу применения информационной технологии. План замещения основных фондов охватывает мероприятия по обновлению физических активов, включая прикладные программы. План маркетинга и распространения охватывает запланированные продукты и услуги. План доходов опирается на информацию о прогнозируемых доходах от распространения продуктов и услуг, комбинируя ее с прогнозами доходов от специальных статистических услуг, таких как обследования, проводимые по принципу возмещения затрат. И наконец, План людских ресурсов консолидирует в себе информацию из всех программных планов и демографические прогнозы о состоянии рабочей силы, для того чтобы определить надлежащие уровни набора, замены и обучения кадров, необходимые для удовлетворения нужд организации.

XI. ВЫВОДЫ

46. Применение комплексной, предсказуемой и хорошо скоординированной системы планирования позволяет статистической программе Статистического управления Канады эволюционировать с учетом меняющихся потребностей пользователей, модернизируя при этом ее инфраструктуру, и поддерживать надежный потенциал, позволяющий реагировать на изменения. Эта последнее свойство имеет жизненно важное значение и обеспечивается благодаря уделению особого внимания в ходе установления приоритетов поддержке анализа, инновациям и экспериментам, сохранению профессиональной инфраструктуры, поддержанию в надлежащем состоянии оперативной инфраструктуры и обеспечению мощного потенциала проведения обследований, финансируемых пользователями.

47. Система планирования эффективна еще и потому, что она носит прагматичный характер и ориентирована на прирастные изменения, а не на радикальные реформы. Решения в области планирования отдают предпочтение инновациям, пилотным обследованиям, демонстрационным проектам и инвестициям в мероприятия, гарантирующие в будущем прирост эффективности. Эта система основана на надежной

информации о проектных затратах, что позволяет провести точный расчет экономии от запланированных изменений и затрат на предлагаемые новые мероприятия.

48. Система планирования Статистического управления Канады представляет собой коллективную общую инфраструктуру, объединяющую в себе всю управленческую структуру для определения будущего курса агентства. Эта система наравне с другими системами и методами управления вносит значительный вклад в формирование культуры коллегиальности и общности целей, которые являются фирменным знаком Управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Fellegi, I.P., "Planning and Priority Setting -- the Canadian Experience", In *Statistics in the Democratic Process at the End of the 20th Century* (edited by Hölder, Malaguerra, Vukovich); *Anniversary publication for the 40th Plenary Session of the Conference of European Statisticians*. Published by the Federal Statistical Office, Federal Republic of Germany, Wiesbaden, March 1992.
2. Fellegi, Ivan P., "Characteristics of an Effective Statistical System", *International Statistical Review*, Vol. 64, No. 2, August 1996.
3. Statistics Canada, "Monitoring the Performance of a National Statistical Institute (NSI)", *Plenary Session of the Conference of European Statisticians*, June 1999.
4. Statistics Canada, *Quality Assurance Framework*, catalogue 12-586-XIE, September 25, 2002.
5. Statistics Canada, *Long-Term Planning Guidelines, 2007-2008 to 2011-2012*, Internal document, 2006.

* * * * *