



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CES/2000/6
5 April 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и
ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Сорок восьмая пленарная сессия

(Париж, 13-15 июня 2000 года)

**ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ – ВАЖНЕЙШИЙ ЭЛЕМЕНТ ПРОЦЕССА
РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ:
ОПЫТ ШВЕЙЦАРИИ**

Документ, представленный Федеральным статистическим управлением Швейцарии¹

Введение

1. Руководство Федерального статистического управления Швейцарии (ФСУ) решило инициировать проект реструктуризации Управления и, следовательно, всей швейцарской системы статистики (проект PRAXIS) по целому ряду причин, из которых главными являются следующие:

- связанные с техническими и социальными сдвигами изменения, глобализация рынков и информации;

¹ Подготовлен Карло Малагеррой, Федеральное статистическое управление Швейцарии (ФСУ) и Джекобом Райтеном, бывшим помощником Главного статистика Статистического управления Канады.

- базовые критические условия процесса производства статистических данных (рост спроса на информацию и выделение ресурсов в прежнем или даже в меньшем объеме);
 - уроки, извлеченные из осуществления положений нового Федерального закона о статистике 1993 года;
 - изменения, связанные с характером требуемых статистических данных (потребность во взаимосвязанной информации, отражающей комплексную реальность, более оперативное получение информации и обеспечение ее актуальности);
 - растущая конкуренция на рынке информации;
 - новые потребности в данных по новым проектам;
 - возросшая квалификация кадров;
 - установление партнерских отношений со специалистами в смежных областях, в частности с исследователями-аналитиками.
2. ФСУ должно иметь стратегию решения новых задач: речь идет о способности Управления выполнять свою важнейшую для будущего функцию производителя статистической информации в демократическом обществе.
3. Разработанная стратегия содержит несколько разделов: от обновления основной инфраструктуры до определения культуры современного предприятия. Таким образом, в этой связи уже осуществлен или находится в стадии разработки целый ряд мероприятий:
- в начале апреля 2000 года в ФСУ была введена аналитическая отчетность, которая обеспечит получение не только подробных данных о задействованных ресурсах, но и показателей эффективности работы ФСУ в рамках системы управленческой информации;
 - в результате структуризации продукции Управления был составлен перечень материалов, данных и показателей. Начато осуществление экспериментальных программ, и с начала 2001 года деятельность Управления будет строиться на основе этой новой классификации;
 - проводится тщательный анализ процесса производства статистических данных, а также применяемых административных методов. На основе результатов этого

исследования будут приняты меры по реорганизации и перераспределению ресурсов;

- разработка концепций "склада данных" вступила в стадию детализации. Эта новая концепция обеспечит целенаправленный сбор и согласование данных, поступающих из различных источников, и доступ к ним для всех (внутренних и внешних) пользователей. Мы планируем приобщить к этим данным управленческую информацию в целях поощрения комплексного управления;
- проводится новая политика по распространению данных, ориентированная на использование технологии Интернета;
- внедрение методов обеспечения качества повысит актуальность данных и будет способствовать укреплению доверия пользователей к продукции ФСУ;
- были проведены углубленные исследования о статусе ФСУ для определения того, целесообразно ли и, если да, то в какой форме и с какими последствиями изменить статус Федерального управления. Один из серьезно рассматриваемых вариантов заключается в преобразовании нынешнего Управления в Национальный институт статистики, независимый от федеральной администрации и близкий к научно-исследовательским учреждениям;
- в целях содействия процессу реструктуризации и его усиления, а также определения руководящих принципов по всем направлениям деятельности ФСУ разрабатывается "руководство по вопросам политики".

4. Все эти мероприятия осуществляются за счет собственных ресурсов (внутренних резервов) ФСУ с привлечением внешних консультантов.

ЧАСТЬ I – ЦЕЛИ И ОБЩИЕ РАМКИ

5. Вместе с тем руководство ФСУ осознало, что инициированный таким образом процесс реформирования может – несмотря на усилия, предпринимаемые для учета внешних условий и опыта других стран – отражать лишь взгляд наблюдателя изнутри. Также нецелесообразно было поручить "посмотреть" на ФСУ и швейцарскую систему статистики внешнему консультанту, будь то даже эксперт одной из фирм универсальной ориентации. Так возникла идея поручить анализ деятельности ФСУ и швейцарской системы статистики "коллегам": кто может оценить сильные и слабые стороны статистической системы лучше, чем квалифицированные коллеги из другой страны? Ведь

метод "экспертного анализа" уже получил широкое распространение в других различных областях государственной деятельности. Итак, необходимо было найти квалифицированных экспертов. Их квалификация должна была прежде всего заключаться в обладании профессиональными знаниями в области государственной статистики. При этом, однако, необходимо было принять во внимание и другие критерии: владение, по крайней мере, одним национальным языком и знание структур федерального государства. Мы с радостью узнали о том, что Главный статистик Статистического управления Канады Иван Феллеги и бывший помощник Главного статистика той же страны Джекоб Райтен откликнулись на нашу просьбу о проведении "экспертного анализа": эти два специалиста полностью соответствовали всем предъявляемым критериям. Данное решение – поручить анализ коллегам из другой страны – пришлось подробно разъяснять сотрудникам ФСУ. Прежде всего было необходимо, чтобы сотрудники Управления не истолковали это решение как введение контроля или проведение исследования руководством ФСУ на предмет качества их работы. Сотрудников ФСУ удалось убедить в целесообразности этого мероприятия, проведению которого они, впрочем, активно содействовали. В то же время, в целях успешного осуществления обследования, о масштабах инициативы руководства ФСУ пришлось также проинформировать не работающих в Управлении лиц, затрагиваемых экспертным анализом. Со стороны этих лиц мы констатировали весьма открытую позицию и определенную симпатию в отношении проведения анализа. По нашему мнению, этот новаторский шаг лишь повысил степень уважения и доверия к швейцарской государственной статистике.

6. В целях:

- выявления и уяснения сильных и слабых сторон нынешней швейцарской системы статистики, и в частности ФСУ, посредством ее сопоставления с известными моделями и признанными стандартами;
- использования опыта и компетенции статистического учреждения, которое обладает авторитетом и служит примером на международном уровне, а также
- подготовки предложений и рекомендаций по улучшению нынешнего положения. Руководство ФСУ, совместно с канадскими экспертами, определило программу экспертного анализа, которая охватывает широкий круг вопросов по следующей тематике:

a) правовые основы, регулирующие "швейцарскую государственную статистику":

- актуальность нормативных положений,
- трудности и положительные моменты в их осуществлении, в частности в том, что касается деятельности ФСУ;

b) институциональные рамки:

- статус и функции ФСУ (и его Директора) в федеральном министерстве внутренних дел (в ведении которого находится ФСУ), в федеральной администрации и в его отношениях с основными партнерами (другими министерствами и федеральными управлениями, кантонами и городами, исследовательскими учреждениями, заинтересованными группами),
- отношения между ФСУ и парламентом,
- отношения между руководством ФСУ и министром внутренних дел,
- роль и функционирование статистических органов, в частности Федеральной статистической комиссии;

c) основные принципы государственной статистики:

- признание этих принципов (их легитимность, доверие к ним) вышестоящими инстанциями,
- положения, инструменты и механизмы, позволяющие обеспечивать независимость статистических служб, конфиденциальность данных и защиту частной жизни,
- понимание предназначения государственной статистики и услуг статистических учреждений федеральным правительством, парламентом, федеральной администрацией, экономическими кругами, социальными партнерами и населением в целом,
- определение "государственной функции" статистики;

d) приоритетные потребности и направления деятельности:

- действующие лица, процесс и методы определения приоритетных потребностей в информации и вытекающих из них направлений деятельности,
- инструменты планирования (важное значение федеральной многолетней программы в области статистики) и выделение необходимых ресурсов;

e) координация статистической деятельности:

- масштабы и рамки порученной ФСУ координации,
- эффективность механизмов координации;

f) структура и деятельность ФСУ:

- инструменты планирования и управления,
- стратегия, разработанная в сфере людских ресурсов,
- рабочий процесс, ассортимент и качество оказываемых услуг.

7. Руководство ФСУ решило придать этому "экспертному анализу" вполне официальный характер: глава и службы министерства внутренних дел, а также консультативные органы ФСУ были подробно проинформированы о задачах проводимого обследования. Кроме того, руководство Управления обязалось предоставить экспертам все документы, с которыми они захотят ознакомиться, обеспечить им свободный доступ ко всем сотрудникам ФСУ и способствовать установлению всех необходимых контактов в целях достижения максимальной транспарентности швейцарской системы статистики. Для реализации рекомендаций, предложенных экспертами, результаты экспертного анализа станут предметом доклада и серии семинаров внутри ФСУ. Более важно, однако, то, что руководство ФСУ обязалось также довести результаты обследования до сведения широкой общественности: как только наши канадские коллеги подготовят соответствующий документ, будет организована расширенная пресс-конференция с участием канадских экспертов. Такая стратегическая концепция, которая заключается в ознакомлении общественности с докладом о сильных и слабых сторонах швейцарской статистической системы, должна, по нашему мнению, повысить авторитет статистиков несмотря даже на то, что в своем документе эксперты отметят ряд существенных недостатков.

8. Насколько мы знаем, выдвинутая инициатива поручить канадским статистикам экспертный анализ швейцарской системы статистики является первой подобной инициативой в международной статистике. По сути дела, речь отнюдь не идет о работе, решение о проведении которой принято инстанцией, не входящей в систему статистики, в связи с серьезными сомнениями в ее эффективном функционировании. По завершении первой стадии работы (декабрь 1999 года – март 2000 года) мы констатируем, что этот анализ приобретает характер, который может выйти за рамки швейцарской государственной статистики. Проведение экспертного анализа предполагает разработку надлежащей методологии, которая ранее официально и точно не определялась. Международное сообщество статистиков могло бы быть заинтересовано в том, чтобы разработанная таким образом методология стала стандартизованным инструментом оценки статистической системы любой страны.

ЧАСТЬ II – ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКСПЕРТНОГО АНАЛИЗА

Предупреждение

9. Конечно же, настоящий документ был бы намного более интересным, если бы в него были включены результаты анализа. Однако эти результаты будут изложены в докладе экспертов. Поэтому после обсуждения причин проведения анализа наши комментарии теперь ограничатся исключительно общим описанием проведенной работы – критериев, целей и методов, использованных в ходе анализа.

Работа экспертов

10. В чем хотят быть уверены пользователи, где бы они ни находились, относительно работы статистического учреждения? Главным образом в трех факторах:

- в том, что учреждение правильно рассчитывает свои цифровые показатели (например, если оно утверждает, что экономический рост за последний квартал составил 3,5% или что 4% трудоспособного населения не нашло работы в течение охваченной обследованием недели, то эти показатели не могут быть улучшены, если кто-либо еще возьмется их оценивать);
- в том, что учреждение экономно расходует ресурсы, определяя показатели, интересные лишь немногим, и то, что оно делает, способствует решению государственных проблем, помогает властям находить решения и служит разумной основой для анализа работы экономики и общества; а также

- в том, что учреждение использует наиболее адекватные методы для выполнения всех своих расчетов и, как следствие, добивается наилучших результатов, на которые можно надеяться с учетом его бюджета, а также в том, что по мере совершенствования общепризнанных методов учреждение внедряет их для повышения эффективности своей работы в рамках того же бюджета.

11. Можно, хотя и относительно трудно, установить, является ли деятельность статистического учреждения в целом актуальной и полезной. Можно также определить, применяет ли учреждение большинство рекомендованных методов в каждой из сфер, которыми оно занимается. К сожалению, сложнее всего пригласить независимых экспертов, с тем чтобы они проверили достоверность получаемых статистических данных с помощью – и это было бы, действительно, идеально – имеющихся методов.

12. Можно, однако, косвенным образом ответить на все вопросы, даже на первый. Если выборка сотрудников имеет, как представляется, надлежащую компетенцию и мотивацию, и если задействованы основные механизмы, которые позволяют статистическому учреждению работать надлежащим образом, то должна быть высокой вероятность того, что и все остальное в порядке. Чтобы составить заключение об обследуемом учреждении, любой экспертный анализ следует, в условиях ограниченного времени, ориентировать на применение косвенного метода. Если установлена адекватность основополагающих параметров, то результаты анализа будут позитивными, особенно в том случае, когда будет также определено, что существующие процедуры и механизмы должным образом совершенствуются.

Выход на соответствующий политический уровень

13. В нашем случае недостаточно получить соответствующие полномочия от Директора Статистического управления. Для того чтобы анализ был эффективным, необходимо заручиться поддержкой вышестоящей инстанции, по крайней мере, по трем вопросам. Во-первых, эта инстанция должна знать о проводимом обследовании и поддерживать его, т.е. быть полна решимости реализовать полученные рекомендации. Во-вторых, тем, кто находится на вышестоящем уровне, должна быть предоставлена возможность сообщить о том, что их беспокоит, и заложить основу для диалога с проводящими анализ экспертами. И наконец, помимо выхода на политический уровень, необходимо также опубликовать полученные результаты, как только будет подготовлен заключительный доклад. Если это не будет сделано, то это означает, что не был обеспечен один из основополагающих элементов комплексного обследования – его способность инициировать позитивные преобразования.

Стандарты

14. Есть основополагающие стандарты и стандарты, уместные для конкретных случаев; есть идеальные стандарты и стандарты, носящие чисто практический характер; есть стандарты, основанные на сложившихся мнениях и убеждениях, и стандарты, которые опираются на механизмы и методы, ориентированные на достижение определенных целей. В целях рассматриваемого анализа были использованы практические стандарты, которые определены подготовленным одним из экспертов (И.П. Феллеги) аналитическом описании деятельности канадской системы статистики². С учетом различий в правовых ограничениях, административной практике, масштабах деятельности и государственных задач швейцарская система статистики была обследована на предмет установления того, обладает ли она надлежащими механизмами для решения тех проблем, которые возникают в любом статистическом учреждении. Так, например, были ли выявлены изменения в потребностях пользователей и приняты ли в этой связи соответствующие меры, задействован ли механизм определения приоритетных задач и их ясной постановки перед сотрудниками, существует ли постоянное стремление к повышению эффективности, имеются ли возможности обеспечить переориентацию ресурсов на те направления деятельности, которые могут принести наибольшую отдачу, и т.д.

15. Когда эксперты пытались на практике установить, могут ли сотрудники Управления выполнять свою работу объективно, непредубежденно и с требуемой беспристрастностью, они опирались на такие стандарты, как Основные принципы официальной статистики.

Мнения о работе статистической системы и, следовательно, Статистического управления

16. Эксперты опросили ряд заинтересованных пользователей статистической информации, которые были отобраны по признаку их общей принадлежности к важнейшим сферам общественной жизни Швейцарии. Поэтому в число этих лиц вошли законодатель, банкир, экономист из государственного сектора и его коллега из частного сектора, политический аналитик из другого правительственного ведомства, статистик из кантонального органа власти и ученый-теоретик, известный своими трудами по эконометрии. Некоторые из опрошенных лиц были хорошо осведомлены о работе Федерального статистического управления, поскольку они являются членами Статистической комиссии, которая консультирует соответствующего министра.

² I.P. Fellegi: Characteristics of an Effective Statistical System, 1995 Morris Hansen Lecture, Washington Statistical Society.

17. Беседы были обстоятельными и ориентированы на получение мнений о способности Статистического управления эффективно работать, о его адаптационных способностях, о надежности получаемых им данных, о компетенции и проблемах его сотрудников, об оценке осуществляемого его директором руководства, а также на получение соображений относительно институциональной адекватности всей системы. В приложении I к настоящему документу содержится примерный план этих бесед. Хотя данный план был взят за основу во всех случаях, он неизбежно адаптировался с учетом обстоятельств, интересов и позиции опрашиваемого лица.

18. Опрашиваемым лицам было предложено высказать их рекомендации относительно внесения изменений в систему – дополнений, преобразований или перераспределения обязанностей – применительно к работающим в системе кадрам и их взаимодействию с правительством и остальным обществом. Никаких ограничений в отношении запрошенных рекомендаций установлено не было, т.е. они могли касаться изменений в законодательстве, в существующих учреждениях, а также в деятельности ФСУ и других компонентов статистической системы Швейцарии.

Моральное состояние, мотивация и компетенция сотрудников ФСУ

19. С отобранными сотрудниками Управления были проведены столь же подробные собеседования, как и с другими опрошенными лицами. Естественно, вопросы – и что более важно, преследуемые экспертами цели – были другими (разработанный план бесед содержится в приложении II к настоящему документу). Эксперты старались определить четыре ключевых субъективных фактора:

- согласны ли сотрудники с задачами, целями и методами управления ФСУ;
- понимают ли сотрудники, что они работают в организации по оказанию услуг, которая по определению обязана чутко реагировать на пожелания пользователей;
- подвергаются ли сотрудники неоправданному давлению, которое может помешать им в полной мере соблюдать Основные принципы; и
- чувствуют ли сотрудники в достаточной степени свою причастность к процессу, который позволяет Управлению адаптироваться к изменениям в потребностях пользователей, другими словами говоря – к тому, каким образом перераспределяются ресурсы для учета изменяющихся приоритетных задач.

20. В идеальных условиях выборка опрашиваемых лиц должна хотя бы приблизительно отражать иерархическую кадровую структуру, а также ее разнообразие уровней и сфер компетенции. На практике стремление к по-настоящему репрезентативной выборке привело бы к слишком значительному затягиванию всего процесса обследования. Кроме того, на том этапе, когда запрошенные мнения начинают повторять друг друга, уже нельзя, по всей вероятности, получить значительный объем новой информации, которая могла бы оказаться полезной для проводимого обследования.

Финансовые и людские ресурсы

21. Наиболее ценным ресурсом статистического учреждения являются его кадры. Однако для набора, развития и сохранения кадров статистическое учреждение должно проводить активную кадровую политику. Способность статистического учреждения к адаптации значительно повышается, если механизмы управления его финансовой деятельностью позволяют перераспределять средства и оценивать вводимые ресурсы и получаемые результаты. Именно по этой причине финансовое обеспечение и планирование кадровой политики являются теми важнейшими элементами, которые требуют самого приоритетного внимания в ходе обследования. В этой связи нельзя отметить ex-ante ничего нового, кроме того, что законодательство и нормативные документы не должны препятствовать принятию рациональных решений. Они скорее должны быть полезными инструментами, обеспечивающими эффективное управление. Естественно, статистическое учреждение – часть национальной государственной администрации, и оно не является достаточно независимым для установления своих собственных правил в таких вопросах, как оплата труда, управление доходами, найм и увольнение сотрудников. Экспертный анализ был построен таким образом, что установленные нормативные правила – хотя и учитывались вытекающие из них ограничения – были отделены от практики управления, и основное внимание уделялось этой практике на предмет определения того, какая остается свобода маневра в вопросах управления статистическим учреждением.

Групповые собеседования и правила конфиденциальности

22. Двусторонние собеседования имеют важнейшее значение, поскольку опрашиваемые могут свободно выразить свое мнение, особенно если – так было и в данном случае – им даются твердые гарантии сохранения конфиденциальности. В то же время есть пределы, определяемые формой собеседований: она не позволяет получить представление о взаимодействии между сотрудниками; задаваемые вопросы недостаточно остры для выявления конфликтов или антагонизмов и не выявляют потенциала коллективных действий. Хотя большинство усилий было направлено на проведение двусторонних

собеседований, в ходе экспертного анализа проводились в ограниченном масштабе и групповые беседы. По крайней мере один раз эксперты встретились с группой управленцев третьего уровня и предложили им обсудить три представляющих общий интерес вопроса (см. приложение III).

Заключительный этап

23. Полученные результаты следует представить в виде отчета. Цель самоиницированного анализа заключается не в том, чтобы его результаты были переданы Директору Управления, а в том, чтобы довести их до сведения компетентных политических кругов, с одной стороны, и общества, на благо которого работает Управление, - с другой. Поэтому доклад о результатах обследования должен быть обнародован. Его обнародование, которое также предполагает, что его выводы должны быть приняты во внимание, будет несравненно более естественным, если доклад будет представлен той же группе лиц, которой с самого начала было сообщено о проведении обследования.

Выводы

24. Проведенное обследование доказало свою целесообразность. Хотя существуют, несомненно, и другие формы его проведения, использованная в данном случае процедура была, как представляется, эффективной. При этом обязательными требованиями являются честность и открытость. Если бы сотрудники с неохотой излагали проводящим собеседование лицам свои проблемы, то это значительно осложнило бы все обследование. Отсутствие у общественности интереса к вопросу о достоверной статистической информации сделало бы это обследование невозможным.