

¹



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

CES/2004/10
1 April 2004

RUSSIAN
Original: FRENCH

**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ**

Пятьдесят вторая пленарная сессия
(Париж, 8-10 июня 2004 года)

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТАТИСТИКА ФРАНЦИИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ
СИСТЕМА С ВЫСОКИМ УРОВНЕМ КООРДИНАЦИИ**

Документ, представленный НИСЭИ, Франция¹

Формирование французской системы государственной статистики осуществлялось на основе двух принципов: принципа отраслевой децентрализации с созданием служб в каждом ведомстве и принципа тесной координации, задача по обеспечению которой возложена на НИСЭИ.

ОТРАСЛЕВАЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

1. Данный организационный подход был принят на вооружение практически сразу же после создания НИСЭИ в 1947 году. Он постепенно развивался и адаптировался с учетом эволюции административных структур, появления новых потребностей и возникновения новых методов обработки информации: данный процесс развития носит непрерывный характер и требует постоянной адаптации.

¹ Автор: Жан-Пьер Ле-Глео.

2. Сегодня под эгидой НИСЭИ, который обеспечивает общую координацию системы государственной статистики, работают 19 статистических служб, созданных в различных ведомствах. Эти ведомственные статистические службы (ВСС) обеспечивают практически полный охват всех видов деятельности правительства. Они обеспечивают разработку статистических данных в отраслях, относящиеся к их сфере компетенции. Со своей стороны, НИСЭИ обеспечивает разработку структурирующих статистических данных и данных, охватывающих более широкие темы по сравнению с отраслевой специализацией отдельных министерств. Помимо сводных данных, таких, как национальные счета и общие индексы, на практике также ведется расчет статистических данных о ценах, населении и домохозяйствах.

3. НИСЭИ также отвечает за ведение регистров, призванных решать главным образом административные задачи: национальный идентификационный регистр физических лиц, избирательный регистр и регистр предприятий и организаций. Во всех случаях целью регистров является обслуживание потребностей, связанных с выполнением нормативных актов. Таким образом, НИСЭИ выполняет важную общественную функцию, которая заключается в ведении для всей статистической системы надежных основ выборки и из которой он извлекает лишь ограниченную выгоду.

4. Таким образом, статистические службы имеются во всех крупных министерствах: труда, здравоохранения, образования, оснащения, сельского хозяйства, окружающей среды, обороны, внутренних дел, юстиции, культуры, туризма и спорта. Особым случаем является министерство экономики, финансов и промышленности, поскольку именно ему подведомственен НИСЭИ. Оно также, естественно, располагает службой промышленной статистики, а также тремя другими статистическими службами, относящимися к конкретным областям компетенции данного ведомства: статистики торговли и ремесел, статистики внешней торговли и статистики энергетики. На сегодняшний день лишь одно крупное министерство не имеет собственной статистической службы речь идет о министерстве иностранных дел, в случае которого объем статистических данных, требующих обработки, был сочтен недостаточным для создания полномасштабной статистической службы, хотя в нем и работают несколько специалистов из НИСЭИ. Некоторые государственные органы, являющиеся подразделениями министерств, также располагают статистическими службами, которые занимаются статистикой связи, рыболовства и государственной службы.

5. В целом ВСС насчитывают в своем составе около 3 000 сотрудников по сравнению с 6 300 сотрудниками НИСЭИ. Что касается общего штатного расписания, то на них приходится около трети всех занятых в государственной статистической системе.

6. Эти службы весьма сильно отличаются друг от друга в плане размера, статуса в составе своего ведомства и организационной структуры:

- что касается размера, то семь ведомственных статистических служб обладают штатом, насчитывающим более 100 сотрудников (социальные вопросы, сельское хозяйство, таможенные вопросы, образование, оснащение, промышленность, вопросы труда), в то время как в семи других насчитывается менее 20 сотрудников (внутренние дела, связь, оборона, государственная служба, спорт, рыболовство, туризм). Самой крупной является статистическая служба министерства сельского хозяйства, развитие которой отражало рост значимости в 60-е годы единой сельскохозяйственной политики. Такие различия с точки зрения размера, естественно, ставят перед службами различные задачи в области управления кадрами;
- статус в административной структуре ведомства: некоторые статистические службы обладают статусом управления в рамках министерства (министерства труда, социальных вопросов) и, следовательно, напрямую связаны с кабинетом министра, которому они подотчетны. Другие являются более или менее важными подразделениями в рамках того или иного управления и подотчетны, следовательно, руководителю соответствующего управления. Это обуславливает различия в уровне отношений с политическими или административными властями и независимости от них;
- организационная структура: пять ВСС обладают организационной структурой с региональным представительством (сельского хозяйства, оснащения, социальных дел, труда, образования). Данное региональное представительство, как правило, находит свое воплощение в присутствии нескольких статистиков на региональном уровне (в целом во Франции насчитывается 26 регионов) в составе региональной службы соответствующего управления министерства. Служба статистики сельского хозяйства, кроме того, имеет по одному статистику в каждом департаменте (в целом насчитывается 100 департаментов), который является сотрудником департаментского управления сельского хозяйства. За исключением министерства сельского хозяйства, данные подразделения не рассматриваются в качестве достаточно независимых от управления, к которому они относятся, для того чтобы их можно было считать входящими в состав статистической службы министерства. Присутствие статистиков в регионах, естественно, обуславливает необходимость координации их деятельности с деятельностью

других статистических служб в соответствующем регионе, и в частности с региональными управлениями НИСЭИ.

7. В основе такого способа организации лежит предложение, в соответствии с которым статистические данные будут лучше адаптированы к потребностям и более надежными в том случае, если они будут разрабатываться в непосредственной близости от владельцев основных административных источников и наиболее компетентных пользователей, т.е. тех, кто должен проводить государственную политику в каждой из соответствующей областей. Таким образом, бюджет государственной статистики финансируется министерствами, что в перспективе сулит более эффективное распределение бюджетных ассигнований на государственную статистику между различными областями с точки зрения удовлетворения потребностей. Кроме того, близость разработчиков к пользователям является необходимым условием обеспечения качества статистических данных и их совершенствования.

8. Таким образом, данная система опирается на соображения, относящиеся как к начальной, так и конечной стадии процесса статистического производства:

- Начальная стадия процесса: статистики участвуют в разработке информационных систем; они могут влиять на их формат и внедрение. Они находятся в непосредственной близости от источников, когда таковые имеются в наличии, и, следовательно, могут использовать их без потерь времени и без посредников;
- Конечная стадия процесса: статистики находятся в непосредственном контакте с основными пользователями, которые чаще всего работают в министерстве или даже в управлении, в состав которого входит статистическая служба. Это позволяет обеспечить оперативное реагирование и в целом более глубокое знание теми, кто должен реагировать, политико-институционального контекста, в котором ставится вопрос.

9. Эти преимущества, обусловленные факторами близости и компетентности, могут быть частично нейтрализованы ограничением независимости статистиков. В связи с этим одна из целей координации заключается в том, чтобы обеспечить руководителей статистических служб ведомств необходимыми средствами для сохранения данной независимости в процессе расчета и анализа их показателей. Вместе с тем, как это отмечал Эдмон Маленво, бывший Генеральный директор НИСЭИ, "независимость и профессиональная этика не провозглашаются, а есть результат длительного процесса,

движущей силой которого является повседневная практика министерского руководства, администрации и самих сотрудников".

КООРДИНАЦИЯ СИСТЕМЫ

10. В состав государственной статистической системы (ГСС) входят НИСЭИ и все ведомственные статистические службы. К ней также относятся статистические службы децентрализованных подразделений министерств, которые, как было указано выше, не являются в полном смысле этого выражения ВСС за исключением департаментских и региональных служб сельскохозяйственной статистики.

11. Данная система таким образом, даже при использовании самого ограничительного подхода, насчитывает в своем составе около 20 структурных единиц. Если мы хотим говорить о "системе", то необходимо, чтобы она была оснащена определенным количеством инструментов и процедур, обеспечивающих координацию деятельности между ее составными элементами.

12. Данная координация деятельности осуществляется главным образом по следующим четырем каналам.

i) Людьми

13. Как и в любой человеческой общности, контакты между людьми имеют первоочередное значение для обеспечения надлежащего взаимопонимания между различными составляющими государственной статистической системы. Эффективность этих контактов поощряется различными способами.

- **Одна школа:**

Значительное число сотрудников ВСС получили исходное профессиональное образование в учебных заведениях, занимающихся подготовкой кадров для НИСЭИ². Это обеспечивает им общий культурный фундамент, единый язык и схожий подход к вопросам, касающимся статистики. Дело обстоит иным образом в случае их пользователей, работающих в других службах министерств, в связи с чем иногда возникают проблемы, связанные с непониманием или культурными различиями, следствием которых является неодинаковый подход к определению места статистики в функциональной структуре министерства.

² Национальная школа статистики и управления экономикой и Национальная школа статистики и анализа информации.

В рамках ВСС существует общее понимание задач и места статистики, что, естественно, не препятствует различиям во взглядах, однако гарантирует, что решение возможных конфликтов будет найдено на основе общих принципов.

- Образцовая мобильность:

Перемещения по службе сотрудников НИСЭИ, будь то в рамках самого Института или ВСС, осуществляются в соответствии с заранее разработанными планами и охватывают всех работников государственной статистической системы. Правила игры являются четко определенными и ежегодно подвергаются точечным усовершенствованиям. Эти процедуры призваны, в частности, обеспечить максимальный по возможности обмен кадрами между НИСЭИ и ВСС. Они позволяют обеспечить, чтобы существующая оплата труда сотрудников, а также последующее развитие их карьеры, не подвергались негативному влиянию в результате их перехода в ВСС. Смена обстановки, которая заключается, в частности, в переходе из НИСЭИ в одну из ВСС, является даже позитивным фактором в плане назначения на должность или карьерного роста; она даже рассматривается в качестве необходимого условия для занятия некоторых должностей. Такая мобильность способствует активному обмену кадрами между НИСЭИ и ВСС, а также между самими ВСС. Она содействует еще большему укреплению взаимопонимания между лицами, получившими схожее образование, а также воспитанию чувства солидарности благодаря схожему профессиональному опыту.

- Механизмы связи между НИСЭИ и ВСС:

Вышеперечисленные факторы не могли бы сами по себе гарантировать надлежащую координацию деятельности между сотрудниками ВСС и НИСЭИ, если бы взаимоотношения между этими группами не были организованы таким образом, чтобы обеспечить надлежащий обмен информацией и изучение проблем с учетом различий в размере и специфике каждой из ведомственных статистических служб.

Для обеспечения эффективной связи используются следующие организационные механизмы:

- пленарные совещания руководителей ВСС, целью которых является главным образом обеспечение эффективного распространения информации в рамках государственной статистической системы;

- совет руководителей ВСС: его общей задачей является организация многосторонних обсуждений между НИСЭИ и ВСС по важным вопросам, касающимся задач и работы НИСЭИ и ВСС, а также по вопросам, касающимся основных направлений деятельности и функционирования государственной статистической системы. В его поле зрения могут попадать темы, касающиеся управления, в широком смысле этого слова, кадрами НИСЭИ, работающими в составе ВСС, статистического сотрудничества между службами (например, в области доступа, использования данных или обмена ими, распространения информации и методологической поддержки, доступа к информации, изменения организационной структуры ВСС и т.д.);
- специальные совещания с участием представителей различных управлений НИСЭИ по конкретным вопросам, которые могут касаться всех ВСС или некоторых из них в зависимости от сферы их интересов;
- двусторонние встречи, необходимость которых обусловлена тем фактом, что каждая ВСС имеет свою специфику с точки зрения ее статуса в рамках министерства, ее организационной структуры или же ее задач. Данные встречи позволяют углубленно изучить конкретные вопросы и проблемы, возникающие у каждой из ВСС.

ii) С помощью механизмов связи

14. НИСЭИ разработала механизмы связи для обеспечения эффективного распространения информации в рамках государственной статистической системы.

15. К числу основных механизмов в хронологическом порядке относятся следующие:

- ежеквартальное издание "Статистический курьер", в котором любой статистик, работающий в системе государственной службы, может изложить свои взгляды на функционирование государственной статистической службы или рассказать о выдающихся или инновационных работах с точки зрения их тематики, содержания или используемых методов. Данное издание может также использоваться в качестве форума для обмена мнениями по методологическим вопросам или тем аспектам статистики, которые находятся в центре внимания общественности. "Статистический курьер" распространяется среди сотрудников НИСЭИ, работающих в рамках государственной статистической системы, а также среди лиц, интересующихся развитием данной системы;

- сайт экстрасети: данный сайт, открытый для всех сотрудников, работающих в той или иной ВСС, обеспечивает ежедневное распространение информации о функционировании соответствующей ВСС. Этот сайт, который был создан несколько лет назад, регулярно пополняется новыми рубриками. Его часто посещают сотрудники, имеющие к нему доступ. На нем главным образом размещается практическая информация об административных аспектах и главных структурирующих инструментах государственной статистической системы;
- в скором времени будет разработан Интернет-портал государственной статистики. Данный общедоступный портал будет обеспечивать с помощью различных инструментов поиска доступ к информации, разрабатываемой государственной статистической системой и в настоящее время размещенной на различных сайтах министерств. Разработка данного сайта в значительной степени опирается на пример сайта fedstats.gov Соединенных Штатов Америки.

iii) С помощью программ

16. Несмотря на всю важность эффективных контактов между людьми, их одних будет недостаточно, если они не будут сопровождаться координацией рабочих программ всех служб, входящих в состав государственной статистической системы. Эта координация обеспечивается Национальным советом по статистической информации (НССИ).

17. Этот Совет проводит обсуждения и дает заключения по вопросам общего развития статистической деятельности "служб, занимающихся разработкой статистической информации". К их числу относятся НИСЭИ, ВСС и органы управления, государственные учреждения или организации, в которых государство представлено большинством членов, частные учреждения, выполняющие государственные функции или обеспечивающие благодаря государственным ассигнованиям или по согласованию с государственными службами сбор или использование данных экономической и социальной статистики. Следовательно, это определение является более широким по сравнению с определением государственной статистической системы (ГСС) в строгом его понимании.

18. В состав НССИ входят около 100 членов, представляющих основные экономические и социальные институты: выборные органы общенационального и местного уровней, профессиональные организации, профсоюзы работников наемного труда, ассоциации, органы управления, университеты.

19. Он обеспечивает взаимодействие между разработчиками и пользователями статистических данных и координирует работу и статистические обследования государственных служб с целью гарантирования их социальной и экономической значимости.
20. В рамках решения этой задачи он занимается координацией программ, контролируя при этом актуальность работы, планируемой разработчиками, с точки зрения потребностей, сформулированных пользователями статистической информации, своевременность планируемых обследований во избежание, в частности, дублирования, а также статистическое качество этих обследований.
21. Постоянно растущие запросы европейских учреждений, касающиеся предоставления статистической информации, необходимой для проведения в жизнь общеевропейской политики в различных областях, также требуют координации деятельности между разработчиками информации для того, чтобы Франция выступала с единой позицией. Данная координация обеспечивается НИСЭИ в рамках его управления статистической координации и международных отношений.
- iv) С помощью концепций и классификаторов
22. И наконец, координация также требует определения общей основы в виде статистических концепций и классификаторов, используемых различными службами, которые занимаются разработкой и анализом данной информации.
23. Большое число концепций определяется на наднациональном уровне: в Европейском союзе, ОЭСР, Организации Объединенных Наций и т.д. Участие Франции в деятельности рабочих групп, целью которых является разработка этих концепций, предполагает обычно привлечение к ним НИСЭИ или одной или нескольких ведомственных статистических служб. Следовательно, необходимо прийти к единому мнению до того, как изложить позицию Франции в рамках этих рабочих групп.
24. Кроме того, применение этих концепций на национальном уровне также должно осуществляться скоординированным образом для того, чтобы все разработчики и пользователи статистической информации говорили на одном и том же языке.
25. Данная координация обеспечивается главным образом департаментом национальных счетов НИСЭИ.

26. То же самое применимо и к классификаторам, которые выполняют функцию единого словаря для разработчиков и пользователей статистической информации.

27. Даже если, как и в случае концепций, главные принципы определяются чаще всего (но не всегда) на наднациональном уровне, применение их на уровне Франции предполагает координацию деятельности между службами.

28. После завершения их совместной разработки эти общие концепции и классификаторы выполняют уже в свою очередь роль координатора деятельности различных элементов государственной статистической системы.

29. Эти концепции и классификаторы позволяют использовать единую терминологию, элементы которой понимаются одинаково всеми сотрудниками ВСС. Это, естественно, ведет к активизации других вышеупомянутых аспектов координации деятельности.

30. Данные классификаторы и концепции также используются в регистре предприятий и организаций (Sirene), который служит общей справочной базой в рамках национальной администрации для определения хозяйствующих субъектов и, следовательно, выполняет роль мощного объединяющего фактора для всех элементов государственной статистической системы Франции.
