



# СТАТИСТИКА

З. М. Султанова\*

## ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКЕ

Создание государственной системы официальной статистики Казахстана происходило в условиях становления рыночной экономики. Соответственно задача состояла в создании не просто самостоятельной, но и принципиально новой системы официальной статистики, адекватной рыночной экономики.

В решении этой задачи имеются определенные достижения. Внедрен ряд международных стандартов, которые стали своего рода фундаментом для развития новой методологии. Это единые концепции системы национального счетоводства или СНС, система международных статистических классификации, руководство по ведению статистических бизнес регистров или регистров предприятий и другие.

Несмотря на успехи официальной статистики, ее пользователи не всегда удовлетворены статистическими данными. Претензии имеются практически по всем аспектам качества статистических данных: своевременности, точности, сопоставимости, сравнимости, ясности, актуальности и доступности. На практике пользователям бывает сложно найти нужные данные, ценовая политика не прозрачная, бывают затруднения с интерпретацией данных, т. к. данные не обеспечены соответствующими пояснениями и т. д.

Если проанализировать другие аспекты статистической деятельности, то можно увидеть следующее. По оценкам европейских экспертов официальная статистика Казахстана вполне удовлетворительно обеспечена финансовыми ресурсами, а по количеству занятых превосходит европейские страны, которые по численности населения сопоставимы с Казахстаном.

Сложившаяся ситуация говорит о том, что наряду с развитием методологии также необходимы глубокие изменения в менеджменте официальной статистики. Не эффективный менеджмент, ориентированный не на пользователя, а на производство, стал одним из сдерживающих факторов дальнейшего развития статистики. В связи с этим, предлагается рассмотреть некоторые теоретические и практические аспекты данного вопроса.

В большинстве стран мира официальная статистика представлена государственными органами, и статистическая деятельность соответственно является государственной службой. Принадлежность официальной статистики к государственным органам является ее важной характеристикой, которая должна учитываться при научном анализе статистической деятельности и решении ряда практических задач, в том числе при выборе новой модели менеджмента.

© Султанова З. М., 2009

\* докторант Казахского экономического университета им. Т. Рыскулова, заместитель директора департамента внутреннего аудита Агентства Республики Казахстан по статистике (г. Астана, Республика Казахстан), кандидат экономических наук  
1 Barton, A. H. *Diagnosis of Bureaucratic Maladies*, In C. H. Weiss and A. H. Barton (eds.), *Making Bureaucracies Work*, Thousand Oaks, Calif. Sage, 1980; Downs, A. *Inside Bureaucracy*. New York: Little, Brawn, 1967.



Многие современные ученые и экономисты считают государственный бюрократический аппарат чем-то совершенно отличным от частного бизнеса. Специалисты в области политических наук акцентируют политическую роль государственных организаций и отношения между исполнительными, законодательными, судебными и другими органами. Экономисты, анализирующие государственную бюрократию, ссылаются на отсутствие экономических рынков для результатов их деятельности. Отсутствие рынков, по мнению таких ученых, делает государственные организации не эффективными, сопротивляющимися переменам и подверженными политическим влияниям<sup>1</sup>.

Абсолютизация данного положения с одной стороны означает, что государственный аппарат следует всемерно сокращать, с другой — не следует полагать, что государственная организация должна быть эффективной. Однако ни одна страна мира не может обходиться без государственного аппарата, в том числе без государственной статистической службы. Причем в экономически развитых странах имеется довольно значительный и влиятельный государственный сектор.

Ряд ученых полагают, что современные теории менеджмента включают тщательно разработанные модели и концепции для анализа организационной структуры, стратегии, оценки деятельности и решения других задач<sup>2</sup>. Поэтому следует применять эти модели для управления государственными организациями. Отдельные исследователи даже опробовали эти модели на эмпирическом материале. Но общие модели не дают ответов на ряд вопросов, поставленных экономистами применительно к государственным организациям. Например, влияет ли на менеджмент и организацию государственная собственность и подвержены ли они воздействию рыночных экономических факторов.

Иной точки зрения придерживаются ученые, считающие, что государственные бюрократии работают лучше, чем это обычно признается другими учеными и обществом<sup>3</sup>. Сторонники такой позиции описывают успешные правительственные нововведения и политику. Многие из них находят свидетельства высокой эффективности государственных организаций и чиновников. Однако при этом указывают на трудности определения сравнительной эффективности с частным сектором.

Мы видим, что в отношении оценки деятельности государственных организаций имеются противоречивые научные выводы, которые совпадают только в том, что деятельность государственных организаций сложно сравнивать с частными организациями. В связи с этим, на наш взгляд, определенный интерес представляют результаты исследований, в которых непосредственно сравниваются эти два вида организаций. В одном из таких исследований<sup>4</sup> были обобщены данные о десяти успешных организациях (пяти частных и пяти государственных). В результате сравнения исследователь определил следующие общие для всех организаций черты:

- успешные организации имеют четкие миссии и цели, о них широко информируют и их воспринимают во всей организации.
- работники организации считают ее особой благодаря ее продукции или услугам и гордятся ею.
- руководство придает большое значение работникам организаций, честному и уважительному отношению к ним, а также неформальному общению с ними.
- менеджеры не считают свою организацию особенно новаторской, но они подчеркивают новаторские методы руководства.
- руководство делает упор на делегирование функций и полномочий вниз в организации, насколько это возможно. оно стремится вовлечь как можно больше работников в принятие решений и другие действия.
- производственные задания и цели четкие, и работники имеют хорошую обратную связь. хорошая работа вознаграждается признанием и другими способами.

<sup>2</sup> Allison, G. T. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects? In J. L. Perry and K. L. Kraemer (eds), Public management. Mountain View, Calif.: Mayfield, 1983; *Boseman, B.* All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.

<sup>3</sup> *Goodsell, C. T.* The Case for Bureaucracy. Chatham, N.J.: Chatham House, 1994; *Wamsley, G. L., and others.* Refounding Public Administration. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1990.

<sup>4</sup> *Gold, K. A.* Managing for Success: A Comparison of the Public and Private Sectors // *Public Administration Review.* — 1982. — P. 568-575.



- регулирование работ, участие в делах и кадровая работа направлены на то, чтобы заинтересовать людей и побудить в них энтузиазм и стремление к росту.

Наряду со сходствами были обнаружены различия между организациями. Государственные организации не формулируют свою миссию столь четко и последовательно, как частные фирмы. В этом отношении частным организациям видимо помогает их ориентация на прибыль в качестве элемента цели. Менеджеры же в государственных организациях в качестве цели определяли высокий профессионализм аппарата и бесперебойность выполнения операций и процессов.

Приведенные точки зрения и примеры эмпирических исследований позволяют сделать следующий вывод в отношении оценки статистической деятельности, как деятельности государственного органа. Эта деятельность, несмотря на отсутствие ориентации на прибыль и распространенное мнение о ее неэффективности, может быть не менее успешной, чем в частном секторе. При этом обеспечить эффективную деятельность государственной организации сложнее, чем частной.

В своей монографии «Анализ и управление в государственных организациях» Хэл Дж. Рейни<sup>5</sup> сформулировал факторы, которые усложняют задачу повышения эффективности в правительственных организациях. Это размеры и сложность системы, неопределенность критериев оценки, трудности формирования четкой миссии, уязвимость по отношению к внешней политической среде, множественность участников процесса принятия решений, политическая проверка решений менеджеров, микроменеджмент со стороны надзирающих органов, трудные отношения между профессиональными служащими и политическими назначенцами.

Перечисленные факторы в полной мере применимы к уполномоченному органу официальной статистики в Казахстане, а именно:

— Агентство по статистике относится к числу «крупных» государственных органов со сложной структурой. Оно имеет 16 территориальных органов и подведомственное РГП, которое в свою очередь имеет 16 дочерних предприятий. Численность занятых в Агентстве и его подведомственных организациях составляет более 5 000 человек. Агентство также должно координировать статистическую деятельность около 20 других государственных органов;

— В качестве критериев оценки статистической деятельности используются исполнение бюджета, исполнение мероприятий стратегических и текущих планов. Формально эти критерии нельзя считать неопределенными. Однако, они слабо увязаны с миссией статистики, которая состоит в производстве объективных и достоверных данных для всего общества. С учетом этого факта правильнее согласиться с позицией Хэл Дж Рейни в отношении критериев оценки;

— Миссия статистики официально определена. Однако, не только для пользователей, но даже для сотрудников статистических служб требуется значительное время и даже обучение для полного понимания и осознания этой миссии. Она связана с такими категориями, как демократизация общества, глобализация экономики, эффективность производства, защита конституционных прав и свобод граждан. С этих позиций можно признать, что миссия статистики, как объект оценки, скорее является неопределенной, чем определенной;

— Проблема уязвимости по отношению к внешней политической среде также свойственна статистике, особенно в странах на постсоветском пространстве. Это выражается не только в том, что в условиях ограничений бюджетных средств, в первую очередь финансируются те статистические программы, которые кажутся привлекательными политическим руководителям. Такие программы не всегда являются приоритетными с позиций развития статистической системы в целом. Например, в статистике Казахстана основным методом проведения статистических наблюдений является сплошной учет. В этих условиях, с позиций статистической методологии, проведение национальной сельскохозяйственной переписи не является приоритетным. Однако, на такого рода проекты значительно проще получить финансирование, чем на другие проекты, которые менее понятны политическим руководителям (например, связанные с модернизацией статистической системы и внедрением новой методологии);

<sup>5</sup> Хэл Дж. Рейни. Анализ и управление в государственных организациях. — М.: ИНФРА-М, 2004. — С. 357.



— Независимость официальной статистики от политической конъюнктуры не является абсолютной даже в развитых странах мира. В приведенных выше источниках описываются многочисленные примеры, когда в США политические решения о сокращении финансирования государственных организаций явились стимулом для очередной реорганизации, в том числе в сфере официальной статистики. Правительство является одним из основных потребителей статистики и, таким образом, естественно оказывает существенное влияние на определение приоритетов ее развития;

— Являясь частью государственного сектора, органы статистики обязаны подчиняться установленным регламентам и требованиям других государственных органов и Правительства. Большинство таких требований имеют организационный характер и не представляют проблемы для статистической деятельности, т.е. не влияют на соблюдение основополагающих принципов статистики (далее Принципы статистики)<sup>6</sup>. Но имеются примеры негативного следствия такого положения. В частности, в рамках прокурорского надзора в Казахстане принята расширенная трактовка понятия «обращения юридических и физических лиц». Под ними понимаются практически все зарегистрированные документы и письма, поступившие от юридических и физических лиц. В результате такого подхода статистическая деятельность по выполнению индивидуальных запросов на предоставление статистических данных оказалась под прокурорским надзором.

Решение накопившихся проблем возможно на основе полного соблюдения Принципов статистики, согласно которым в качестве базовых мероприятий необходимо решить следующие задачи:

Отделить статистическую деятельность от административной деятельности. Основой этого может быть придание органу статистики статуса независимого государственного органа, например, как Национальный Банк и Верховный Суд. Орган статистики не должен участвовать в реализации каких-либо политических планов и программ. При этом большое внимание должно уделяться изучению потребности пользователей, в том числе такого важного пользователя как Правительство.

Улучшить законодательство в сфере официальной статистики. Исключить из него нормы, противоречащие основополагающим принципам и добавить нормы, обеспечивающие реализацию основополагающих принципов. Например, норма о предоставлении данных по требованию прокурора должна быть исключена из Закона «О государственной статистике». При этом норма о том, что статистическому органу запрещается осуществлять административную деятельность, — добавить в Закон. Также нужны изменения в Административном Кодексе в части повышения ответственности, как респондентов, так и самих статистиков за безусловное соблюдение своих обязательств в сфере статистики.

Переориентировать статистическое производство на потребности пользователей. Миссия статистики выполнена не тогда, когда произведены статистические данные, и даже не тогда, когда эти данные достаточно точные, а тогда, когда пользователи смогли своевременно их получить и применить эти данные.

Перечисленные выше меры, безусловно, не являются достаточными для формирования нового менеджмента в статистике. Однако, эти меры являются необходимым условием решения данной задачи. Практика показывает, что соблюдение основополагающих принципов, включая наличие адекватной правовой основы и реальное обеспечение приоритета пользователя, приводит к коренным реформам менеджмента статистики и, как следствие, к созданию современных и высокоэффективных статистических систем.



<sup>6</sup> Основополагающие принципы официальной статистики // Официальные документы Экономического и Социального Совета. — 1994. — Приложение № 9 (E/1994/29). — гл. V.