



Статистическая комиссия**Сорок первая сессия**

23–26 февраля 2010 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решения:**обзор программы: национальные базовые
принципы обеспечения качества****Статистическое управление Канады: национальные
базовые принципы обеспечения качества****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с просьбой, высказанной Статистической комиссией на ее сороковой сессии (см. E/2009/24), Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Статистического управления Канады, содержащий обзор программы, касающийся базовых принципов обеспечения качества. В докладе, основанном на глобальном процессе консультаций, представлен обзор нынешних концепций качества, соответствующих базовых принципов и инструментов; в нем пропагандируется использование национальными статистическими управлениями национальных базовых принципов обеспечения качества и излагаются их основные элементы; в нем выдвигаются три иллюстративных предложения относительно стандартного образца таких базовых принципов, который, как предлагается в докладе, должен сопровождаться руководством для оказания национальным статистическим управлениям содействия в формулировании их собственных базовых принципов; и в нем содержится краткое описание процесса разработки стандартного образца и соответствующего руководства для Комиссии для принятия Комиссией на ее сорок второй сессии. Комиссии предлагается высказать свои мнения по существу доклада и вынести рекомендации относительно будущей работы в этой области.

* E/CN.3/2010/1.



Доклад Статистического управления Канады о национальных базовых принципах обеспечения качества¹

I. Введение

A. Справочная информация и выгоды

1. Качество является одной из главных вызывающих беспокойство проблем при подготовке официальной статистики. Ряд стран и международных организаций разработали подробные концепции качества и процедуры контроля качества. Хотя различные базовые принципы качества в значительной мере совпадают, нет никаких стандартных, согласованных на международном уровне национальных базовых принципов обеспечения качества, которые могли бы использоваться тем или иным национальным статистическим управлением для систематического описания того, как оно гарантирует качество, каковы его нынешние проблемы в отношении качества и как оно планирует внедрять новые процедуры обеспечения качества. Такие стандартные базовые принципы потребовали бы широкого консенсуса относительно понятия качества и должны были бы основываться на базовых принципах, разработанных на данное время.

2. Настоящий обзор программы является первым шагом в данном направлении. Международная картина, включая концепции качества, соответствующие базовые принципы и инструменты, разработанные к настоящему времени, представлена в разделе II настоящего доклада. В третьем разделе излагаются выгоды национальных базовых принципов обеспечения качества, аргументы в пользу стандартного варианта, их возможной реализации в виде стандартного образца и руководящих указаний, равно как и шаги, которые необходимо предпринять для того, чтобы сделать их международно согласованными базовыми принципами. При подготовке настоящего доклада использовались отклики более 20 организаций на предварительный вариант. Авторы весьма признательны за эти замечания и, по мере возможности, учли их.

Выгоды

3. Для выполнения своего мандата национальное статистическое управление должно образцовым образом выдавать своим гражданам три вещи²: а) информацию, соответствующую формирующимся, самым приоритетным потребностям страны на будущее (актуальность программы); б) информацию, представляющую тот мир, который оно стремится описать (качество продукта); и в) информацию, подготавливаемую при наименьших возможных затратах (эффективность).

4. Актуальность и качество по своей природе связаны между собой. При отсутствии настойчивых и инициативных усилий и актуальность, и качество ос-

¹ Настоящий доклад подготовлен Статистическим управлением Канады в качестве обзора программы, подлежащего обсуждению на сорок первой сессии Статистической комиссии Организации Объединенных Наций.

² Sheikh, M., "A long-term vision for Statistics Canada", Statistics Canada, internal document, March 2009.

лабевают с течением времени. Страны и общества, которые мы пытаемся измерить, претерпевают беспрецедентные по своим темпам изменения. Нам необходимо устранить «разрыв в актуальности» между той информацией, которую мы готовим, и приоритетными потребностями наших потребителей.

5. Аналогичным образом, возник «разрыв в качестве». Респонденты среди домохозяйств и предприятий выражают все меньше и меньше желания участвовать в обследованиях, причем вследствие их образа жизни и технологии становится все более трудно вступать с ними в контакт. Важнейшие инструменты и компьютерные системы, необходимые для подготовки информации, ухудшаются, если их не содержать в исправности. Беспрецедентные демографические изменения в рамках рабочей силы оказывают дополнительное давление на многие национальные статистические управления. В некоторых случаях это давление проявляется в форме ошибок в крайне важных выпускаемых данных.

6. В условиях ограниченных бюджетов о качестве необходимо как следует заботиться, и следует подумать о компромиссах. При этом необходимо разработать показатели качества для описания различных аспектов качества и для облегчения общей оценки качества на совокупном уровне. В частности, необходимо разработать объективные сводные показатели, объединяющие различные элементы качества, ради достижения двойной цели: добиться общего осмысления качества и получить информацию, необходимую для установления баланса в удовлетворении потребностей актуальности и качества в условиях ограниченного бюджета. Учитывая то, что современный уровень развития далек от способности определять количественно различные атрибуты качества и актуальности, не говоря уж о том, чтобы анализировать их и приходить к сложным показателям, потребность в крепком механизме управления для балансирования конкурирующих требований приобретает важное значение.

7. Некоторые аспекты качества являются относительно статичными в том смысле, что они представляют постоянный интерес и обычно видоизменяются относительно медленно. Другие аспекты являются более динамичными в том смысле, что то внимание, которого они требуют, может быстро возрастать или ослабевать в зависимости от изменений в конкретной среде, в которой находится то или иное национальное статистическое управление. Поскольку многие аспекты качества являются динамичными и ухудшаются без инициативных усилий, существует постоянная необходимость уделять внимание качеству просто ради поддержания статус-кво. Ситуация развивается, и потребности меняются в большей степени, чем когда-либо прежде. Поэтому роль качества в рамках общего руководства национальным статистическим управлением должна рассматриваться постоянно.

В. Терминология

8. Нет никакого принятого на международном уровне и окончательного глоссария, содержащего все термины, требующиеся для детального обсуждения базовых принципов обеспечения качества. В его отсутствие для целей настоящего доклада дается определение ряда терминов.

9. Любое национальное статистическое управление участвует в широком диапазоне статистических процессов, включая выборочные обследования, переписи населения, сбор административных данных, подготовку индексов цен и

других экономических индексов и статистические компиляции подобно национальным счетам и платежным балансам. В настоящем докладе для целей краткости и в соответствии с соглашением, принятым рядом стран, все эти процессы именуется в общем плане «обследованиями». Это — расширительный вариант более обычного значения обследования. Термин «программа обследований» используется для обозначения группы обследований в какой-либо одной области, а термин «статистическая программа» оставлен для обозначения полного набора обследований в рамках одного национального статистического управления в отличие от программы обследований.

10. Термин «качество» трактуется в широком смысле и охватывает все аспекты того, насколько хорошо статистические процессы и статистическая продукция оправдывают ожидания потребителей и заинтересованных сторон. Хорошее качество означает не только удовлетворять потребности потребителей, но и устранять обеспокоенность респондентов относительно бремени отчетности и ее конфиденциальности, а также обеспечивать, чтобы институциональная среда была беспристрастной и объективной и включала надежную методологию и оправдывающие затраты процедуры.

11. «Национальные базовые принципы обеспечения качества», как предполагается, ориентированы примерно на тот же организационный уровень, что и «система управления качеством», описанная в хорошо известной серии систем управления качеством Международной организации по стандартизации (ИСО) ИСО 9000, но подогнаны под конкретный контекст национального статистического управления. Они нацелены на управление основными статистическими функциями. Они охватывают «руководство по качеству», описывающее те механизмы, с помощью которых они могут быть реализованы.

II. Нынешние концепции качества, базовые принципы и инструменты

A. Концепции качества

12. Разработка и использование национальных базовых принципов обеспечения качества происходят в более общем контексте управления качеством. Ниже содержится краткое описание разработки международных концепций качества. В последующих подразделах резюмируются существующие инструменты качества.

13. Наиболее широко используемым стандартом качества в мире является серия систем управления качеством ИСО 9000. ИСО 9000 выражает принципы всеобщего управления качеством следующим образом:

а) **сосредоточение внимания на клиентах:** любая организация зависит от своих клиентов и, соответственно, должна понимать и стремиться удовлетворять их потребности; клиенты занимают центральное место в определении того, что составляет хорошее качество; качество — это то, что усматривается клиентами, а не организацией;

б) **руководство и постоянство цели:** руководители определяют единство цели и направление деятельности организации; они должны создавать и поддерживать внутреннюю обстановку, позволяющую персоналу в полной ме-

ре участвовать в достижении целей организации; для повышения качества требуется руководство и устойчивое направление деятельности;

с) **вовлечение людей:** люди на всех уровнях составляют суть любой организации; их полное вовлечение позволяет в полной мере использовать их способности;

д) **процессный подход:** управление деятельностью и ресурсами как процессом является эффективным; любой процесс можно разбить на цепочку подпроцессов, в рамках которых выход одного процесса образует непосредственно вход следующего;

е) **системный подход к управлению:** выявление, понимание и управление процессами как системой способствует эффективности и результативности;

ф) **непрерывное совершенствование:** непрерывное совершенствование должно быть постоянной целью организации;

г) **основанный на фактах подход к принятию решений:** эффективные решения основываются на анализе информации и данных;

h) **взаимовыгодные отношения с поставщиками:** любая организация и ее поставщики зависят друг от друга, и взаимовыгодные отношения укрепляют обе стороны.

14. Однако, как сказано во введении к ИСО 9001, разработка и внедрение системы управления качеством в организации определяются различными потребностями, специфическими целями, выпускаемой продукцией, используемыми процессами и размерами и структурой организации. Стандарт не имеет целью подразумевать единообразие в структуре системы управления качеством или единообразие документации. Иными словами, оптимальное использование любого стандарта для той или иной конкретной организации или группы схожих организаций подразумевает толкование этого стандарта так, как это требуется в конкретном контексте.

15. Для национальных статистических управлений контекст может характеризоваться следующим образом:

а) национальные статистические управления являются правительственными, а не частными предприятиями. Они не являются коммерческими организациями. Они поставляют данные не оплачивающим их клиентам, а потребителям, не производящим оплату. Большинство потребителей не могут оказывать воздействие на качество посредством решений о закупках;

б) некоторые из потребителей являются, фактически, внутренними потребителями; например, национальные счета являются потребителем данных из многочисленных источников, а также производителем;

с) первичными вводимыми ресурсами являются, как правило, данные от индивидуальных предприятий, домохозяйств и лиц, собираемые либо непосредственно, либо через посредство административных процессов;

д) основными производственными процессами являются преобразование индивидуальных данных в совокупные данные и их сборка в статистическую продукцию;

е) основными видами продукции (обычно именуемыми выходящей продукцией) являются статистика и сопровождающие ее услуги.

16. Публикация ИСО “ISO 20252:2006 market, opinion, social research, vocabulary and service requirements” (ИСО 20252:2006 Рынок, мнение и социальные исследования — словник и требования по обслуживанию), появившаяся в 2006 году, содержит краткое описание стандарта качества, лучше подогнанного к национальному статистическому управлению, чем серия ИСО 9000. ИСО 20252 придает существенное значение потребности в системе управления качеством. Вместе с тем этот стандарт является не полностью подходящим, поскольку это — недавняя публикация, нацеленная скорее на коммерческие, чем на правительственные организации. Таким образом, с середины 90-х годов статистическое сообщество — национальные статистические управления и статистические отделы/управления в международных организациях, собирающих статистические данные, — разрабатывает инструменты управления качеством, варьирующиеся от концепций качества, соответствующих элементов политики и моделей до детальных наборов процедур и показателей качества, которые резюмируются в последующих подразделах.

В. Политика и стратегии в области качества

17. В 1994 году Статистическая комиссия вынесла рекомендации относительно той обстановки, в которой может процветать управление качеством, опубликовав Основные принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций, предназначенные для национальных статистических систем. Хотя ни один из 10 принципов не упоминает конкретно качество, все они являются основополагающими по отношению к системе управления качеством. Впоследствии, в 2005 году, Комитет по координации статистической деятельности опубликовал равноценный свод принципов для международных организаций, собирающих статистические данные — Принципы Организации Объединенных Наций, регулирующие международную статистическую деятельность.

18. В декабре 1993 года статистическая служба Европейского сообщества (Евростат) провозгласила свою цель — обеспечивать Европейский союз высококачественным статистическим информационным обслуживанием. В 1995 году она создала Рабочую группу по оценке качества в статистике для коммерческой статистики в составе национальных статистических управлений государств-членов Европейского союза. Впоследствии Комитет по статистической программе Союза распространил роль Рабочей группы на всю статистику и совсем недавно еще больше расширил ее, сняв слово «оценке» в ее названии. В 1999 году Комитет по статистической программе создал Группу экспертов в области руководства по качеству под председательством Статистического управления Швеции. Группа экспертов оказала огромное воздействие на установление и пропаганду осведомленности и инициатив в области качества в рамках Европейской статистической системы (ЕСС) и за ее пределами. Она вынесла 22 рекомендации на состоявшейся в 2001 году в Стокгольме Международной конференции по качеству в официальной статистике и представила окончательный доклад Европейской комиссии в 2002 году. Рекомендации послужили основой для многочисленных последующих изменений в Евростате и государствах-членах ЕС.

19. Группа экспертов в области руководства по качеству разработала проект “ESS Quality Declaration” («Заявление ЕСС по качеству»), который был принят Комитетом по статистической программе в 2001 году в качестве официального шага вперед в направлении всеобщего управления качеством в рамках Европейской статистической системы. Заявление, которое содержит программное заявление ЕСС, изложение ее концепции и десять принципов, базирующихся на Основных принципах Организации Объединенных Наций, но подогнанных к контексту Европейского союза, послужило основой для последующей разработки Европейского кодекса статистической практики, обнародованного Европейской комиссией в 2005 году. Кодекс обязывает Евростат и национальные статистические управления государств-членов Европейского союза придерживаться общего и всеобъемлющего подхода к выпуску высококачественной статистики. Он опирается на данное ЕСС определение качества и включает 15 основных принципов, охватывающих институциональную среду, статистические процессы и выпускаемую продукцию. Для каждого принципа Кодекс устанавливает набор показателей, отражающих передовую практику и составляющих основу для оценки. Выполнение Кодекса национальными статистическими управлениями государств-членов Европейского союза измеряется с тех пор с использованием таких инструментов, как самооценка и коллегиальный обзор.

20. Новое Постановление о европейской статистике (постановление Европейского совета № 223/2009), обычно известное как «статистический закон», было принято Европейским парламентом и Советом 11 марта 2009 года. Оно содержит широкие положения, касающиеся качества и этики, тем самым создавая рамки для обеспечения качества и отчетности в рамках Европейского союза в гораздо большей степени, чем предыдущее постановление Совета № 322/97 о статистике в Сообществе. Главные изменения включают ссылку на Европейский кодекс статистической практики и новую статью (статья 12), определяющую восемь критериев качества, обсуждающую определение целей качества и минимальных стандартов и подчеркивающую отчетность по качеству в ЕСС.

С. Стандартные инструменты качества

21. В соответствии с рекомендациями Группы экспертов в области руководства Евростат и европейские национальные статистические управления разработали полный набор стандартных инструментов качества: *ESS Standard for Quality Reports* (Стандарт ЕСС по отчетам о качестве), опубликованный в 2003 году и обновленный в 2009 году, содержит рекомендации относительно подготовки всеобъемлющих отчетов о качестве национальными статистическими управлениями и подразделениями Евростата; и *ESS Handbook for Quality Reports* (Справочник ЕСС по отчетам о качестве), также обновленный в 2009 году, содержит дополнительные детали и примеры. Оба документа содержат самый последний вариант набора показателей качества и эффективности по стандарту ЕСС для использования при резюмировании качества статистической продукции.

22. *ESS Quality Glossary* (Глоссарий ЕСС по качеству), впервые опубликованный в 2003 году, охватывает многочисленные технические термины в области документации по качеству, давая краткое определение каждого термина и указывая на источник определения. Более полным и обновленным глоссарием яв-

ляется «Единый словарь метаданных», разработанный партнерством международных организаций, включая Евростат.

23. “European Self-Assessment Checklist for Survey Managers” (Европейский контрольный перечень самооценки для руководителей обследований) позволяет проводить быстрые, но систематические и всеобъемлющие оценки качества того или иного обследования и его результатов и выявлять потенциальные улучшения. Существует также электронный вариант контрольного перечня самооценки, включая руководство для пользователя электронного варианта.

24. Выпущенный ЕСС “Handbook on improving quality by analysis of process variables” (Справочник по улучшению качества посредством анализа регулируемых параметров процесса) излагает общий подход и полезные инструменты для определения, измерения и анализа главных переменных процесса. Handbook on Data Quality — Assessment Methods and Tools (Справочник по качеству данных — методы и инструменты оценки), выпущенный Европейской комиссией, подробно описывает весь диапазон методов для оценки качества процесса и продукции и поддерживающих их инструментов.

25. На протяжении последних нескольких лет Евростат разрабатывает барометр качества с целью резюмирования эффективности деятельности ЕСС в целом. Говоря более конкретно, его цели заключаются в следующем:

- измерять изменения в качестве данных по всем областям и с течением времени
- выявлять передовые методы и структурные слабости
- обеспечивать более качественную управленческую информацию посредством общих рамок контроля.

26. В принципе, барометр качества строится из величин стандартного набора показателей качества и эффективности для каждого статистического процесса (обследования) по каждой стране, представляющей отчеты в Евростат. Проблема заключается в том, что эти данные имеются не для всех процессов по всем странам; отчетов о качестве не существует для некоторых статистических процессов; требования в отношении отчетности о качестве не согласованы в полной мере; и имеющаяся информация по отчетности о качестве не всегда обновляется на регулярной основе. Таким образом, в настоящее время работа сконцентрирована на уточнении нового набора показателей качества и эффективности ЕСС и обеспечении того, чтобы они согласовывались с формирующейся системой обмена статистическими данными и метаданными (ОСДМ) в рамках Европейского союза. Общая идея заключается в том, что, как только структура метаданных будет внедрена, она станет основой для получения данных, необходимых для барометра качества, не возлагая при этом какого-либо дополнительного бремени отчетности.

27. Стандартные инструменты качества разрабатываются также и другими международными статистическими организациями. Наиболее известной из них является рамочная система оценки качества данных (СОКД) Международного валютного фонда (МВФ). Она была впервые разработана в 2001 году Статистическим департаментом МВФ, и ее цель заключается в дополнении аспекта качества в Специальном стандарте распространения данных и Общей системе распространения данных МВФ и в подведении фундамента под оценку качест-

ва данных, представляемых странами в качестве справочной информации для докладов МВФ о соблюдении стандартов и кодексов. Она разработана для использования сотрудниками МВФ и национальными статистическими управлениями для оценки конкретных типов национальных наборов данных (например, обследований, используемых в широком смысле, принятом в настоящем докладе), и в настоящее время она охватывает национальные счета, индекс потребительских цен, индекс промышленных цен, правительственную финансовую статистику, валютную статистику, платежный баланс и внешнюю задолженность.

28. Рамочная система оценки качества данных — это ориентированный на процесс инструмент оценки. Она обеспечивает структуру для сопоставления существующих методов с передовыми методами, используя для этого пять измерений качества данных: целостность, методологическую обоснованность, точность и надежность, пригодность к использованию и доступность, в дополнение к так называемым предпосылкам для качества данных. Она определяет от трех до пяти элементов передовой практики для каждого измерения и несколько показателей по каждому элементу. Более того, имея форму многоуровневого механизма, она позволяет конкретно и детально оценивать наборы данных с помощью центральных вопросов и ключевых пунктов. Первые три уровня рамочной системы являются общими, т.е. применимыми ко всем наборам данных, а нижние уровни являются конкретными для каждого типа набора данных.

D. Базовые принципы обеспечения качества для международных организаций

29. В настоящем разделе кратко описываются четыре общедоступных документа, излагающих базовые принципы обеспечения качества для международных организаций, собирающих статистические данные. Документы приспособлены к специфическим характеристикам таких организаций, каковыми являются следующие:

а) подготовка статистики является вторичной по отношению к главным целям организации и относится к компетенции какого-то подразделения (департамента, отдела и т.д.) организации;

б) институциональные структуры организаций являются довольно различными;

в) статистика собирается главным образом или полностью с использованием данных, поставляемых национальными статистическими управлениями или другими организациями, но не данных, получаемых непосредственно от предприятий и домохозяйств.

30. Тем не менее, за исключением сферы непосредственного сбора данных, эти документы содержат много полезных идей для выработки стандартных национальных базовых принципов обеспечения качества:

а) *Quality Framework and Guidelines for OECD Statistical Activities* (Базовые принципы и руководство по качеству для статистической деятельности ОЭСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) были разработаны в 2002 году и опубликованы в 2003 году. Качество выводимых

данных определяется с точки зрения семи измерений: актуальности; точности; достоверности; своевременности; доступности; интерпретируемости; и согласованности. Достоверность является добавлением к обычному набору измерений и отражает ту ключевую роль, которую восприятия потребителей и заинтересованных сторон играют в контексте ОЭСР. Еже одним фактором, конкретно учитываемым в базовых принципах, является эффективность затрат;

b) Евростат разработал свои собственные “Quality Assurance Framework” (Базовые принципы обеспечения качества) (самый последний вариант датируется декабрем 2008 года) в соответствии со стандартными указаниями, разработанными также им (обсуждаются ниже). Базовые принципы рассматривают обеспечение качества как включающее пять основных элементов: документацию; стандартизацию процессов и статистических методов; измерение характеристик качества; стратегическое планирование и контроль; и меры по совершенствованию. Они определяют четыре типа оценки, которыми — по восходящей степени сложности — являются: самооценка, поддерживаемая самооценка, коллегиальный обзор и скользящий обзор;

c) система обеспечения качества статистических данных Европейского центрального банка была подготовлена в 2008 году. Она определяет главные принципы качества и элементы, регламентирующие подготовку статистики Банка. Эти принципы касаются институциональной среды, статистических процессов и статистической продукции. Конкретные процедуры обеспечения качества охватывают следующие области: программную деятельность и разработку новой статистики; защиту конфиденциальности; сбор данных; компиляцию и статистический анализ; доступность данных и политику распространения; контроль и отчетность; и контроль и повышение степени удовлетворенности главных заинтересованных сторон;

d) с 2005 года Комитет по координации статистической деятельности поддерживает проект, касающийся использования и сближения базовых принципов обеспечения качества для международных организаций, с целью обеспечения того, чтобы их нынешняя и будущая деятельность в области качества была должным образом интегрирована. В рамках этого проекта Евростат разработал “Guidelines for the implementation of quality assurance frameworks for international and supranational organisations compiling statistics” (Руководство по реализации базовых принципов обеспечения качества для международных и наднациональных организаций, собирающих статистику). Обновленный вариант, учитывающий замечания членов Комитета в отношении первого (2007 год) варианта, был выпущен в августе 2009 года. В этом документе различные элементы разнообразных существующих инициатив по качеству сведены воедино в модель статистических базовых принципов обеспечения качества, которая может быть видоизменена индивидуальными международными организациями с учетом их конкретной среды.

Е. Инструменты качества, используемые национальными статистическими управлениями

31. Индивидуальные национальные статистические управления также разрабатывают многочисленные элементы политики, стандарты и инструменты в сфере качества для своих собственных целей. В Статистическом управлении

Канады, например, в 1978 году был подготовлен *Compendium of Methods of Error Evaluation in Censuses Surveys* («Компендиум методов оценки ошибок в обследованиях при переписи»), за которым последовали *Quality Guidelines* («Руководство по качеству») (1985 год), расширенный вариант *Policy on Informing Users of Data Quality and Methodology* («Политика информирования потребителей о качестве данных и методологии») (1986 год) и первый вариант официального издания «Quality Assurance Framework» («Базовые принципы обеспечения качества») (1997 год). Руководство по качеству впоследствии пересматривалось в 1987, 1998 и 2003 годах, и пятое издание было выпущено в 2009 году. Базовые принципы обеспечения качества были пересмотрены в 2002 году.

32. На протяжении того же периода времени многие другие национальные статистические управления занимались реализацией аналогичных инициатив в сфере качества, особенно подготовкой руководств по качеству. Примерами являются *Guidelines for Measuring Statistical Quality* («Руководство по измерению характеристик статистического качества») Национальной статистической службы Соединенного Королевства, *Quality Guidelines for Official Statistics* («Руководство по качеству для официальной статистики») Статистического управления Финляндии и *National Statistical Service Handbook* («Справочник национальной статистической службы») Австралийского бюро статистики. В Соединенных Штатах Америки статистические агентства обязаны соблюдать *2001 Quality Guidelines* («Руководство по качеству 2001 года») и *2006 Standards and Guidelines for Statistical Surveys* («Стандарты и руководство по статистическим обследованиям 2006 года») Административно-бюджетного управления. Соответствующая документация по качеству включает:

а) Бюро статистики труда — «Guidelines for Informing Users of Information Quality and Methodology» («Руководство по информированию потребителей о качестве информации и методологии»);

б) Бюро переписей — «Quality Standards and Quality Performance Principles» («Стандарты качества и принципы, касающиеся показателей качества»);

в) Национальный центр статистики здравоохранения — «Guidelines for Ensuring the Quality of Information Disseminated to the Public» («Руководство по обеспечению качества информации, распространяемой среди общественности»).

33. Базовые принципы обеспечения качества (2002 год) Статистического управления Канады являются описательными в том смысле, что они помещают существующую политику и практику в сфере качества в общие рамки. В них отмечается, что различные описываемые в них методы отнюдь не обязательно применяются единообразно к каждому обследованию и что обязанность руководителей состоит в определении того, какие методы являются надлежащими. Базовые принципы предназначены для информационно-справочных и учебных целей. Этот документ дает ценное представление о том, что можно включить в национальные базовые принципы обеспечения качества. Более подробная информация содержится в приложении II к настоящему докладу.

III. Выгоды, содержание и структура национальных базовых принципов обеспечения качества

A. Выгоды национальных базовых принципов обеспечения качества

34. Многие национальные статистические управления осуществляют широкий круг инициатив и мероприятий в области качества, но без каких-либо всеохватывающих рамок, чтобы поставить их в определенный контекст или разъяснить взаимосвязь между ними и различными инструментами качества. По этой причине некоторые национальные статистические управления приняли стандарт ИСО 9000, касающийся систем управления качеством, в качестве «зонтика» для их работы по качеству. Как показано Статистическим управлением Канады, национальные базовые принципы обеспечения качества являются таким «зонтиком», обеспечивая единое место для регистрации или снабжения ссылками всего диапазона концепций, политики и практики, имеющих отношение к качеству.

а) они являются систематическим механизмом для постоянного выявления и разрешения проблем с качеством, максимально усиливая взаимодействие между персоналом в рамках всего национального управления;

б) они обеспечивают большую транспарентность для процессов, посредством которых гарантируется качество, и укрепляют репутацию управления как надежного поставщика качественной статистики по качеству;

с) они служат основой для создания и поддержания культуры качества в рамках управления. Они являются ценным источником справочных материалов для целей подготовки кадров;

д) они являются механизмом для обмена идеями по вопросам управления качеством с другими производителями статистики в рамках национальной статистической системы и с другими национальными и международными статистическими организациями.

35. Процесс разработки национальных базовых принципов обеспечения качества, как правило, лучше всего поручить целевой группе национального статистического управления в составе опытных сотрудников, набранных из различных областей, как то планирование программ, составление плана обследования, проведение обследования, распространение, развитие инфраструктуры и поддержка. Процесс разработки сам по себе обладает имманентными преимуществами, поскольку он обязывает сотрудников, занимающихся различными дисциплинами, объединиться, чтобы заняться вопросами качества и продумать необходимые элементы.

B. Масштабы национальных базовых принципов обеспечения качества

36. Имеется значительное совпадение — и даже путаница — между различными терминами, такими как управление качеством, всеобщее управление качеством, системы управления качеством, базовые принципы обеспечения качества, обеспечение качества, руководство по качеству, оценка качества, измере-

ние характеристик качества, анализ качества и отчетность по качеству. Настоящий доклад исходит из того, что национальные базовые принципы обеспечения качества:

а) ориентированы примерно на тот же организационный уровень, что и система управления качеством, описанная в серии ИСО 9000, причем с аналогичными целями, но подогнаны под конкретный контекст национального статистического управления, роль которого заключается в сборе данных и подготовке статистики;

б) имеют отношение к полной статистической программе национального статистического управления, включая вспомогательную структуру, а не к какому-либо отдельному обследованию или группе обследований;

с) фокусируются на всех аспектах управления основными статистическими функциями;

д) являются перспективными, предлагая нынешнюю и будущую организацию работы по обеспечению качества, вместо того чтобы быть оценкой качества;

е) являются менее детальными, чем руководство по качеству, в том смысле, что они снабжают ссылками передовые методы вместо того, чтобы подробно описывать их;

ф) они стоят на более высоком уровне, чем руководство по качеству, в том плане, что они описывают механизмы, с помощью которых передовые методы могут реализовываться.

37. Обзор политики качества, соответствующих моделей, процедур и руководящих указаний, вкратце проделанный в разделе II, наводит на мысль о том, что НБПОК должны иметь следующие элементы:

а) **контекст:** обстановка, в которой документ разрабатывается, его цель и его взаимосвязь с другими элементами политики, рамочными системами и процедурами, порой со ссылками на задачу, концепцию и ценности национального статистического управления или с включением в них;

б) **политика качества:** краткое заявление старшего руководства с указанием характера и степени его приверженности управлению качеством;

с) **модель качества:** определение того, что подразумевается под качеством, разработанное с точки зрения качества продукции и измерений/компонентов процесса;

д) **цели, нормы и руководящие указания по качеству:** искомые цели качества наряду с международными или местными нормами и руководящими указаниями, принятыми организацией;

е) **процедуры обеспечения качества:** насколько это возможно, часть процессов производства или заложенные в них;

ф) **процедуры измерения характеристик качества:** включая конкретный набор показателей качества и эффективности, с процедурами для сбора данных, требующимися для расчета показателей качества, закладываемых, насколько это возможно, в процессы производства;

g) **процедуры оценки качества:** порой включенные в процедуры обеспечения качества, но чаще осуществляемые на периодической основе, например на базе контрольного перечня самооценки, такого как европейский контрольный перечень для разработки программы самооценки;

h) **процедуры улучшения качества:** инициативы по постоянному совершенствованию и реорганизации, характерные для национального статистического управления.

С. Разработка стандартного образца национальных базовых принципов обеспечения качества

38. Стандарт ЕСС по отчетам о качестве служит примером довольно детально проработанного стандарта, который может применяться национальными статистическими управлениями. Можно относительно легко представить стандартный набор руководящих указаний по качеству, разрабатываемых по такому же образцу. Вместе с тем, в то время как стандарт отчетности по качеству и руководство по качеству в основном касаются статистических методов, национальные базовые принципы обеспечения качества сконцентрированы в большей степени на организации национального статистического управления и той среде, в которой эти методы применяются. Организационная структура и среда одного национального статистического управления, вероятно, гораздо сильнее отличаются от другого, чем набор статистических методов. Таким образом, как отмечено в «Руководстве по реализации базовых принципов обеспечения качества для международных и наднациональных организаций, собирающих статистику» Евростата, довольно сложно представить стандартные, универсальные базовые принципы.

39. Менее масштабной, но более реалистичной целью является подготовка стандартного образца национальных базовых принципов обеспечения качества, определяющего общую структуру, в которой могут разрабатываться отдельные базовые принципы, причем он будет сопровождаться руководством, содержащим указания относительно того, как формулировать и вводить в действие базовые принципы, и практические примеры того, что может быть включено.

40. Аргументы в пользу разработки и пропагандирования стандартного образца и руководства сводятся к тому, что они:

a) служили бы стимулом для тех национальных статистических управлений, которые не имеют всеобъемлющих базовых принципов качества, для их внедрения;

b) служили бы основой для тех национальных статистических управлений, которые имеют такие базовые принципы, для рассмотрения методов их усиления;

c) уменьшали бы время и усилия, требующиеся национальным статистическим управлениям для выработки и введения в действие своих базовых принципов;

d) были бы средством обмена передовыми методами обеспечения качества.

41. Образец может быть более или менее детально проработанным в зависимости от того, какой объем материалов можно разумно считать общим для всех национальных статистических управлений. Чтобы быть полезным и не возлагать ненужного бремени на статистические управления, он должен позволять им легко прорабатывать свои подходы к качеству по различным рубрикам. Он также должен в максимально возможной степени придерживаться любых соответствующих стандартов качества и передовых методов. В частности, желательно обеспечить согласование с рамочной системой оценки качества данных МВФ и/или Европейским кодексом статистической практики.

42. В приложении I к настоящему докладу приведены три альтернативных предложения в отношении стандартного образца национальных базовых принципов обеспечения качества. Все три предложения имеют ту же основную структуру, но различаются по манере представления методов обеспечения качества.

43. Первое предложение основано на базовых принципах обеспечения качества, используемых Статистическим управлением Канады. Раздел, охватывающий методы обеспечения качества, ориентирован преимущественно на продукцию и сконцентрирован на аспектах качества продукции, но в то же время конкретно включает соображения респондентов, координацию национальной статистической системы и институциональные вопросы.

44. Второе предложение имеет такую же ориентацию, что и рамочная система оценки качества данных МВФ, и раздел, охватывающий методы обеспечения качества, представлен в плане предпосылок качества и пяти аспектов качества рамочной системы МВФ на втором (составном) уровне ее иерархии. Дополнительные уровни этой рамочной системы давали бы указания относительно того, что можно включить в каждую рубрику, и образец позволял бы легко планировать составление докладов о соблюдении стандартов и кодексов.

45. Третье предложение имеет такую же ориентацию, что и Европейский кодекс статистической практики, и раздел, охватывающий методы обеспечения качества, представлен в плане 15 принципов, разбитых на три группы (институциональная среда, качество статистических процессов и статистическая продукция). Как и в случае рамочной системы МВФ, будут иметься дополнительные указания относительно того, что может быть включено в каждую рубрику, на этот раз — в виде показателей, связанных с каждым из принципов, и образец также позволял бы легко планировать проведение ревизий или оценок.

46. Предусматривается, что руководство по национальным базовым принципам обеспечения качества будет содержать реальные примеры, взятые из базовых принципов и оценок качества национальных статистических управлений (см. приложение II), для иллюстрации возможного содержания базовых принципов. Содержание может существенно отличаться между одним статистическим управлением и другим в зависимости от этапа его развития, имеющихся у него ресурсов, той среды, в которой оно работает, и того, что в настоящее время вызывает у него обеспокоенность с точки зрения качества. Например, необходимость совершенствования законодательства может быть важным вопросом, затрагивающим проблему качества в одном статистическом управлении, но не в другом. Этот пример служит иллюстрацией того, почему стандартный образец национальных базовых принципов обеспечения качества вместе с ру-

ководством является более реалистичным вариантом, чем попытки выработать стандартные базовые принципы.

47. Руководство по национальным базовым принципам обеспечения качества должно также давать указания в отношении того, как они могут быть введены в действие, например посредством обеспечения приверженности старшего руководства либо рассматривая базовые принципы как долгосрочное обязательство (постоянная программа, но не проект), определяя роли и функции, устанавливая цели по качеству и делая инструменты качества легко доступными. Кроме того, чтобы быть постоянно полезными, любые базовые принципы должны периодически пересматриваться для отражения возникающих проблем в плане качества.

48. Чтобы продвинуться вперед в том, что касается идеи разработки стандартного образца и руководства по национальным базовым принципам обеспечения качества, необходимо, во-первых, установить, есть ли общее согласие относительно выгод от них, и если да, создать группу экспертов, которая:

- a) определит масштабы и содержание образца;
- b) разработает образец с учетом существующих базовых принципов, отобразив их в виде схемы;
- c) при этом подготовит стандартную терминологию по качеству;
- d) разработает стратегию подготовки кадров и передачи знаний, включая руководство с конкретными примерами из опыта национальных статистических управлений, работающих в различных условиях.

IV. Вопросы для обсуждения

49. Статистической комиссии предлагается обсудить:

- a) **затраты-выгоды наличия национальных базовых принципов обеспечения качества для национальных статистических управлений;**
- b) **выгоды от разработки стандартного образца национальных базовых принципов обеспечения качества и сопровождающего их руководства в качестве подспорья для национальных статистических управлений при разработке их собственных базовых принципов;**
- c) **соответствующий механизм для разработки стандартного образца национальных базовых принципов обеспечения качества и сопровождающего их руководства для представления Статистической комиссии на предмет принятия на ее сорок второй сессии в марте 2011 года.**

Приложение I

Образцы стандартных национальных базовых принципов обеспечения качества

Три предлагаемых образца имеют ту же базовую структуру, но отличаются по манере представления процедур обеспечения качества (см. раздел 3 каждого образца).

Предложение 1 Основано на базовых принципах обеспечения качества Статистического управления Канады

1. Введение

- Нынешние условия и ключевые вопросы, объясняющие необходимость управления качеством
- Выгоды базовых принципов обеспечения качества
- Взаимосвязь с политикой, стратегиями и базовыми принципами других статистических служб
- Содержание базовых принципов обеспечения качества (см. ниже)

2. Концепции и инструменты качества

- Существующие политика, модели, цели и процедуры обеспечения качества
- Роль базовых принципов обеспечения качества: как они соотносятся с инструментарием обеспечения качества

3. Процедуры обеспечения качества

- Управление взаимоотношениями с потребителями и заинтересованными сторонами: обследования удовлетворенности потребителей, механизмы обратной связи и советы
- Координация национальной статистической системы: протоколы и стандарты
- Управление актуальностью: обзор программ, процессы планирования и анализ данных
- Управление точностью: план, оценка точности, контроль качества и политика пересмотра
- Управление своевременностью и пунктуальностью: заблаговременные даты выпуска, предварительные и окончательные выпуски
- Управление доступностью: определение продукции, методы распространения и механизмы поиска
- Управление интерпретируемостью/ясностью: концепции, источники, методы и информирование потребителей о качестве

- Управление согласованностью и сопоставимостью: стандарты, согласованные концепции и методы
- Управление компромиссами в отношении качества продукции: особенно актуальность, точность и своевременность
- Управление взаимоотношениями с поставщиками: измерение и уменьшение бремени участия респондентов и поддержание коэффициента участия
- Управление статистической инфраструктурой: стандарты, регистры и политика
- Управление институциональной инфраструктурой: конфиденциальность, защищенность, транспарентность, профессиональная независимость, беспристрастность и объективность
- Управление метаданными: применительно к качеству

4. Оценка качества

- Показатели качества: определение, сбор, анализ и синтез сводных показателей, барометр качества/приборная панель
- Цели качества: установление и контроль
- Программа оценки качества: самооценка, коллегиальный обзор, проверка качества и сертификация

5. Управление качеством и эффективностью и их повышение

- Управление эффективностью: планирование, затраты и результативность, обмен передовой практикой, управление изменениями и управление рисками
- Набор и подготовка кадров: планирование ресурсов, определение потребностей в наборе и подготовке кадров, разработка и проведение учебных курсов
- Программа непрерывного совершенствования: культура качества, постоянно действующая в рамках оперативных бюджетов
- Структура управления: в том, что касается инициатив по компромиссам в отношении качества и эффективности и реорганизации, на основе результатов оценок качества

6. Заключение

- Резюме выгод
- Ссылки на руководство и планы осуществления

Предложение 2

Основано на рамочной системе оценки качества данных Международного валютного фонда (МВФ)

1. Введение

- Нынешние условия и ключевые вопросы, объясняющие необходимость управления качеством
- Выгоды базовых принципов обеспечения качества
- Взаимосвязь с политикой, стратегиями и базовыми принципами других статистических служб
- Содержание базовых принципов обеспечения качества (см. ниже)

2. Концепции и инструменты качества

- Существующие политика, модели, цели и процедуры обеспечения качества
- Роль базовых принципов обеспечения качества: как они соотносятся с инструментарием обеспечения качества

3. Процедуры обеспечения ...

• Предпосылки качества

- Правовая и институциональная среда
- Ресурсы
- Актуальность

• Гарантии целостности

- Профессионализм
- Транспарентность
- Этические стандарты

• Методологическая обоснованность

- Концепции и определения
- Масштабы
- Классификация и секторизация
- Основа для регистрации

• Точность и надежность

- Источники данных
- Статистические методы
- Оценка и подтверждение правильности промежуточных данных и статистической продукции

^a Более подробные указания относительно возможного содержания данного раздела можно получить от рамочной системы оценки качества данных МВФ.

- Контрольные исследования
- **Пригодность к использованию**
 - Периодичность и своевременность
 - Последовательность
 - Политика и практика пересмотра
- **Доступность**
 - Доступность данных
 - Доступность метаданных
 - Помощь потребителям

4. Оценка качества

- Показатели качества: определение, сбор, анализ и синтез сводных показателей, барометр качества/приборная панель
- Цели качества: установление и контроль
- Программа оценки качества: самооценка, коллегиальный обзор, проверка качества и сертификация
- Обследования удовлетворенности потребителей

5. Управление качеством и эффективностью и их повышение

- Управление эффективностью: планирование, затраты и результативность, обмен передовой практикой, управление изменениями и управление рисками
- Набор и подготовка кадров: планирование ресурсов, определение потребностей в наборе и подготовке кадров, разработка и проведение учебных курсов
- Программа непрерывного совершенствования: культура качества, постоянно действующая в рамках оперативных бюджетов
- Структура управления: в том, что касается инициатив по компромиссам в отношении качества и эффективности и реорганизации, на основе результатов оценок качества

6. Заключение

- Резюме выгод
- Ссылки на руководство и планы осуществления

Предложение 3

Основано на Европейском кодексе статистической практики

1. Введение

- Нынешние условия и ключевые вопросы, объясняющие необходимость управления качеством
- Выгоды базовых принципов обеспечения качества
- Взаимосвязь с политикой, стратегиями и базовыми принципами других статистических служб
- Содержание базовых принципов обеспечения качества (см. ниже)

2. Концепции и инструменты качества

- Существующие политика, модели, цели и процедуры обеспечения качества
- Роль базовых принципов обеспечения качества: как они соотносятся с инструментарием обеспечения качества

3. Процедуры обеспечения

• Управление институциональной средой

- Профессиональная независимость
- Мандат на сбор данных
- Достаточность ресурсов
- Конфиденциальность и защищенность статистических данных
- Беспристрастность и объективность

• Управление статистическими процессами

- Обоснованная методология
- Надлежащие статистические процедуры
- Соображения респондентов
- Эффективное использование ресурсов

• Управление статистической продукцией

- Актуальность
- Точность и надежность
- Своевременность и пунктуальность
- Согласованность и сопоставимость
- Доступность и ясность

^b Более подробные указания относительно возможного содержания данного раздела можно получить от Европейского кодекса статистической практики.

4. Оценка качества

- Показатели качества: определение, сбор, анализ и синтез сводных показателей, барометр качества/приборная панель
- Цели качества: установление и контроль
- Программа оценки качества: самооценка, коллегиальный обзор, проверка качества и сертификация
- Обследования удовлетворенности потребителей

5. Управление качеством и эффективностью и их повышение

- Управление эффективностью: планирование, затраты и результативность, обмен передовой практикой, управление изменениями и управление рисками
- Набор и подготовка кадров: планирование ресурсов, определение потребностей в наборе и подготовке кадров, разработка и проведение учебных курсов
- Программа непрерывного совершенствования: культура качества, постоянно действующая в рамках оперативных бюджетов
- Структура управления: в том, что касается инициатив по компромиссам в отношении качества и эффективности и реорганизации, на основе результатов оценок качества

6. Заключение

- Резюме выгод
- Ссылки на руководство и планы осуществления

Приложение II

Базовые принципы обеспечения качества в Статистическом управлении Канады

I. Введение

1. Качество является отличительным признаком Статистического управления Канады. Если его информация вызывала бы подозрения, доверие к агентству ставилось бы под сомнение, а его репутация в качестве независимого и объективного источника достоверной информации была бы подорвана. Вот почему управление качеством играет центральную роль. Оно является важным компонентом корпоративного управления и неотъемлемой частью управления каждой программой. Оно является не отдельной функцией, а, как и финансовое управление, одним из аспектов управления агентством, которым нужно заниматься в связи со всеми программами.

2. Управление качеством охватывает широкий диапазон механизмов и процессов, действующих на различных уровнях по всем программам агентства и в рамках всей его структуры. Эффективность этой системы зависит не от какого-либо одного механизма или процесса, а от коллективного воздействия многочисленных самостоятельных мер и от их синергизма. Они опираются на профессиональную заинтересованность и мотивированность персонала. Они усиливают друг друга в качестве средства служения потребностям клиентов. Они подчеркивают объективный профессионализм агентства и его обеспокоенность качеством данных.

3. В основе этого лежат восемь руководящих принципов (более подробно изложенных в руководстве по качеству):

- Качество является относительным, а не абсолютным понятием
- Качество является многоаспектным
- Каждый служащий призван играть определенную роль в обеспечении качества
- Баланс аспектов качества лучше всего достигать посредством подхода на основе проектной группы
- Качество должно внедряться на каждом этапе процесса
- Меры по обеспечению качества должны адаптироваться к конкретной программе
- Потребители должны информироваться о качестве данных
- Качество должно стоять на переднем крае всех мероприятий

4. Ключевыми факторами в управлении качеством являются знания, опыт и мотивация персонала. Персонал должен быть не только высококвалифицированным в техническом отношении, но и должен быть осведомленным в вопросах качества и должен быть в состоянии разрабатывать и осуществлять процедуры для достижения целей по качеству. Таким образом, особый упор делается на набор и повышение профессионального уровня персонала, включая программы найма и повышения квалификации на начальном уровне для основных

профессиональных групп, наставничество, планы профильного служебного роста для основных групп, политику и основные принципы подготовки кадров, включая специализированные курсы, программы получения свидетельства, программу внутрикорпоративных назначений, программы профессионального роста для руководителей и программу премий и признания заслуг, предлагаемые Учебным институтом Статистического управления Канады.

5. Шесть измерений качества, которые Статистическое управление Канады пропагандирует на протяжении многих лет, можно охарактеризовать как статичные в том смысле, что они как правило меняются относительно медленно и всегда являются фактором в рамках управления качеством (см. раздел 2). Определенные аспекты качества являются более динамичными, поскольку они тесно связаны с внешней средой, в которой действует агентство, и претерпевают быстрые изменения по мере развития обстановки. Таким элементам уделяется особое внимание (см. раздел 3).

II. Статичные элементы качества

A. Актуальность

6. Статистическая информация актуальна в той степени, в какой степени она отвечает потребностям потребителей. Ее можно рассматривать на двух уровнях: актуальность общей статистической программы (глобальная актуальность) и актуальность каждого обследования. Задача агентства заключается в том, чтобы взвешивать и балансировать потребности, возможно коллидирующие, нынешних и потенциальных потребителей при разработке статистической программы и индивидуальных обследований с учетом наличия ресурсов. Управление актуальностью означает определение той информации, которую агентство в целом и каждое индивидуальное обследование будут готовить, и принятие решения об объеме ресурсов, который будет выделен для каждой программы обследований. Кроме того, поскольку потребности с течением времени меняются, программы обследований должны постоянно контролироваться с помощью откликов потребителей и заинтересованных сторон, обзора программы и анализа данных, и в них должны вноситься надлежащие коррективы.

7. Главные механизмы обратной связи включают Национальный статистический совет, профессиональные консультативные комитеты в основных тематически областях, двусторонние договоренности с главными из ведущих федеральных департаментов и агентств, обсуждения по вопросам политики и программ с заместителями министров, Федерально-провинциальный консультативный совет по вопросам статистической политики и его вспомогательные комитеты, контакты с торгово-промышленными ассоциациями, анализ конъюнктуры рынка и контроль за сбытом товаров и поступающими запросами и обсуждения с потенциальными потребителями, другими национальными статистическими управлениями и международными организациями.

8. Анализ данных является ценным инструментом оценки актуальности. Установление того, на какие вопросы информационные продукты не могут дать ответов, указывает на пробелы и слабости в выходной продукции. Важным элементом является использование аналитических структур, таких как *система национальных счетов*, для интеграции и согласования данных, поступающих из различных источников. Активная программа агентства в сфере внутреннего

анализа поддерживается программами стипендий, совместной аналитической работой с внешними авторами, тематическим обзором данных, а также комитетами по согласованию и центрами по изучению данных исследований.

9. С учетом информации о потребностях потребителей и слабостях программ процесс долгосрочного планирования служит основой для принятия решений о том, какие изменения будут вноситься в программу работы агентства из года в год. Вместе с тем имеются ограничения, вызванные тем, что 90 процентов бюджета агентства направляются на недискреционные постоянные обследования, дающие базовую информацию и/или удовлетворяющие законодательные и регламентационные потребности, конкретно указанные примерно в двух десятках постановлений парламента. Таким образом, отклики агентства на вновь возникающие информационные потребности должны обеспечиваться за счет эффективности в проведении недискреционных обследований, путем перераспределения ресурсов из сферы дискреционных обследований и/или посредством убеждения потребителей (особенно клиентов из федерального правительства) в отношении необходимости выделять финансовые средства.

В. Точность

10. Точность статистической информации — это то, насколько правильно информация описывает явления, для измерения которых она предназначалась. Точность обычно характеризуется по показателю погрешностей в статистических оценках и традиционно разбивается на компоненты смещения (систематическая погрешность) и дисперсии (случайная погрешность), и она описывается с точки зрения основных потенциальных источников ошибок. Управление точностью требует особого внимания на этапах обследования, касающихся планирования, осуществления и оценки.

11. Что касается планирования, то меры, принимаемые для поощрения точности, включают:

- а) создание обстановки для управления проектом с участием сотрудников, специализирующихся в предмете изучения, методологии, операциях и системах;
- б) специализированные ресурсные и вспомогательные центры по определенным функциям, в частности таким, как подготовка и проверка опросного листа, поправка на сезонные колебания и анализ данных;
- в) централизованный оперативный персонал штаб-квартиры и региональная сеть полевого персонала для проведения сбора и обработки данных;
- г) возмещение внутренних издержек с целью отразить реальные затраты при принятии решений по планированию;
- е) коллегиальные обзоры и обзоры институционального планирования.

12. *Руководство по качеству* агентства (2003 год) подробно излагает его политику, стандарты и передовые методы, охватывая концепции и определения, план опросной анкеты, инструментарий обследования и использование реестра предприятий, выборку и оценивание, получение ответов и действия в случае неучастия, поправки на сезонные колебания, распространение и оценку.

13. Механизмы для контроля осуществления встраиваются в процессы обследования на этапе составления плана. Требуются два вида информации: а) для отслеживания и исправления в реальном масштабе времени любых проблем, возникающих в ходе проведения обследования; и б) для оценки того, осуществлен ли план так, как было задумано, были ли какие-либо аспекты проблематичными и какие уроки были вынесены с оперативной точки зрения.

14. Оценка точности также является важным соображением на этапе составления плана обследования, поскольку значительная часть требующейся информации должна быть зарегистрирована во время проведения обследования. Поскольку точность является многомерной, необходимо сделать выбор относительно самых важных показателей для каждого индивидуального обследования. Кроме того, поскольку каждое обследование дает тысячи различных оценочных данных, либо используется общий метод указания точности большого числа оценочных данных, либо показатели ограничиваются определенными ключевыми оценочными данными.

15. Поскольку многие вопросы планирования являются в высшей степени техническими, крайне важное значение имеет независимый обзор. Варианты действий включают:

- передачу технических вопросов внутренним консультативным комитетам
- обзор практики других национальных статистических управлений и обмен опытом с ними
- участие в рабочих группах международных организаций
- презентацию технических вопросов и предлагаемых решений на профессиональных встречах.

16. Хотя меры, изложенные выше, представлены в контексте точности, они также помогают улучшить другие аспекты качества, особенно своевременность и согласованность.

С. Своевременность

17. Под своевременностью информации понимается промежуток времени между базисной точкой (или окончанием базисного периода), к которой привязана информация, и ее наличием в распоряжении потребителей. Цели в плане своевременности вытекают из соображений актуальности, в частности того периода, в течение которого информация остается полезной с точки зрения ее главных целей. Он изменяется в зависимости от темпов изменения измеряемых явлений, частотности измерений и непосредственности отклика потребителей на самые последние данные.

18. Своевременность — это решение, принимаемое при составлении плана, и нередко оно вызывает компромиссы с точностью и затратами. Таким образом, улучшение своевременности не является ничем не оговоренной целью, а скорее важной характеристикой, контролируемой на протяжении времени для предупреждения об ее ухудшении. Более того, ожидания в отношении своевременности будут, скорее всего, расти по мере того, как потребители будут привыкать к незамедлительности всех видов предоставляемых услуг благодаря повсеместному воздействию технологии.

19. Механизмы для управления своевременностью включают заблаговременное объявление о датах выпуска, включая предварительные оценки, и эффективное использование современной технологии.

D. Доступность

20. Под доступностью информации понимается та легкость, с которой потребители могут узнавать о ее существовании, находить ее и привносить ее в свою собственную рабочую среду. Она включает пригодность формы или средства, посредством которых можно получить доступ к информации, и затраты на нее.

21. Общеорганизационная политика распространения и системы доставки определяют большинство аспектов доступности (политика включает информирование потребителей о качестве данных и методологии их получения и обзор информационной продукции). Стратегия распространения предусматривает бесплатное распространение информации, представляющей широкий интерес, через различные средства (включая печать, Интернет, исследовательские информационные центры и библиотеки) и взимание платы за продукцию и услуги, выходящие за рамки удовлетворения спроса широкой общественности на базовую информацию. Главными средствами распространения являются:

а) «Дейли» (*The Daily*) — официальный информационный бюллетень агентства и передовой рубеж общения со средствами массовой информации и общественностью, обеспечивающий всеобъемлющий, комплексный обзор имеющейся новой информации;

б) база данных Статистического управления Канады (CANSIM), которая служит хранилищем всех открытых для общественности данных;

в) веб-сайт Статистического управления Канады как главный пункт доступа;

г) широкая программа публикаций и аналитических сообщений для конкретных групп клиентов.

22. Правительственная программа библиотек-депозитариев обеспечивает, чтобы вся продукция имелась в распоряжении библиотек по всей стране. Информационным потребностям аналитического сообщества уделяется особое внимание, поскольку они часто требуют доступа к индивидуальным информационным записям. Поскольку Закон о статистике запрещает агентству предоставлять индивидуальные записи в какой бы то ни было форме, которая может устанавливать личность индивидуумов, возможны следующие варианты действий:

- выпуск файлов микроданных для открытого пользования, проверенных на предмет защиты конфиденциальности
- обеспечение службы выборки информации для клиентов, через посредство которой внешние специалисты по анализу могут подавать просьбы о выборке информации из внутренней конфиденциальной базы микроданных
- заключение договора с внешним аналитиком, приведенным к присяге на основании Закона о статистике

- обмен микроданными на основании определенных положений Закона о статистике.

Е. Интерпретируемость

23. Статистическая информация, которую потребители не могут понять — или могут с легкостью понять неправильно, — не имеет ценности и может стать обузой. Интерпретируемость статистической информации отражает наличие дополнительной информации, именуемой метаданными, необходимой для надлежащего толкования и использования информации. Сюда входят основополагающие концепции, переменные и используемые классификации, методы сбора и обработки данных и показатели или измерения точности статистической информации. Методические описания также служат заменителями показателей точности, позволяя потребителю оценивать то, являются ли применяемые методы научными, объективными и тщательно реализуемыми.

24. Проводимая Статистическим управлением Канады политика информирования потребителей о качестве данных и методологии дает указания для обеспечения качественных и методологических метаданных. Требуются особые усилия для обеспечения того, чтобы метаданные были понятными, не затуманивались внутренним жаргоном и были самыми последними.

25. Дополнительная помощь потребителям обеспечивается комментариями, сопровождающими информационные выпуски, которые сосредоточены на основной идее, содержащейся в новом выпуске, и усиливают вероятность того, что первый уровень интерпретации средствами массовой информации в интересах общественности будет ясным и правильным. В противном случае агентство публично дает ответы или опровержения на серьезные искажения своих данных.

Е. Согласованность

26. Согласованность статистической информации отражает ту степень, в которой она может быть успешно сведена воедино с другой статистической информацией в широких аналитических рамках. Согласованность статистических данных включает в себя согласованность между различными переменными величинами, относящимися к одному и тому же моменту времени, согласованность между одними и теми же переменными для различных моментов времени и международную согласованность. Согласованность отнюдь не обязательно означает полную количественную последовательность.

27. Для управления согласованностью используются три взаимодополняющих подхода. Первый — это разработка и использование стандартных базовых принципов, концепций, переменных величин и классификаций. Задача состоит в обеспечении того, чтобы цели измерения были последовательными в рамках программ, чтобы терминология была также последовательной и чтобы оцениваемые количества имели известную взаимосвязь между собой. Международная сопоставимость обеспечивается за счет принятия международных стандартов, когда они существуют.

28. Второй подход заключается в обеспечении того, чтобы процессы измерения не приносили непоследовательность между источниками данных, когда измеряемые количества определяются последовательным образом. Достиже-

нию этой цели содействует разработка и применение общих рамок, методологий и систем для сбора и обработки данных. Примеры включают использование стандартных вопросных модулей, когда в различных обследованиях собираются одни и те же переменные.

29. Третий подход связан с анализом самих данных и сопоставлениями/интеграцией данных из различных источников и/или с течением времени. Цель заключается в признании и разъяснении ситуаций, при которых непоследовательности превышают уровни, ожидаемые в результате случайных ошибок. Концептуальные рамки, охватывающие конкретные предметные области, такие как национальные счета, играют важную роль, обеспечивая основу для признания непоследовательности.

III. Динамичные аспекты качества

A. Отсутствие ответа

30. Одной из самых больших проблем в плане поддержания качества при нынешних уровнях являются понижающиеся коэффициенты участия, особенно в социальных обследованиях, в результате изменений в социальных установках и технологии. Современный уклад жизни в Канаде все в большей степени затрудняет установление контактов с семьями у них дома. Благодаря определителю номера звонящего абонента и фильтрации входящих звонков канадцы могут избегать потока домогательств по телефону, включая звонки из Статистического управления Канады. Многие домохозяйства пользуются только сотовыми телефонами или телефонной связью через Интернет, которые в большей степени уязвимы с точки зрения подслушивания, чем традиционные наземные линии связи. В некоторых районах канадцы чувствуют себя в меньшей безопасности и не так охотно открывают двери незнакомым людям, включая обследователей из Статистического управления Канады. Возрастающие уровни проникновения в Интернет дают возможности для выигрышей в плане эффективности и результативности через посредство сбора данных через Интернет. Однако это требует инвестиций со стороны агентства, и там, где этот вариант еще не внедрен, предприятия и домохозяйства могут отказываться отвечать другими.

31. Статистическое управление Канады реализует договоренности о сотрудничестве с поставщиками данных через свою программу отношений с респондентами, программу регулирования бремени участия в обследованиях, взаимодействие с сообществом мелких предприятий и омбудсменом мелких предприятий, инициативы в отношении отчетности электронными средствами и выражение признания респондентам в публикациях. Особое внимание уделяется жалобам респондентов и обеспечению того, чтобы опросные анкеты проверялись на предмет того, чтобы минимальное вторжение в частную жизнь было оправданным и чтобы уважалась чувствительность общественности.

32. В более долгосрочном плане понижающиеся коэффициенты участия и растущие расходы на традиционные методы сбора данных потребуют разработки более эффективных с точки зрения затрат последующих мер и усовершенствованных мер по уменьшению пристрастия, выражающегося в отсутствии ответов при обследовании, на этапе составления оценки. Новые методы сбора и наличие все в большей мере оперативных метаданных (параданных) создают возможности для более эффективных и действенных методов решения

проблемы неучастия в обследованиях. Аналогичным образом, агентство может пользоваться наличием все более обширных административных данных для создания более полных основ для выборки с улучшенной контактной информацией, для содействия условному исчислению данных в случае частичного отсутствия ответа или неполных данных и для внесения поправок на систематические погрешности вследствие отсутствия ответов на совокупном уровне.

В. Охват

33. Охват определяется количеством основ для выборки данных в рамках обследуемой совокупности. На протяжении последних 25 лет агентство медленно, но упорно заменяло выборки по площадям выборками по спискам с учетом наличия большего объема административных данных. Оно больше не использует выборки по площадям для своих сельскохозяйственных обследований, и даже обследование рабочей силы все в большей степени базируется на адресах из адресного регистра, а не на традиционных полевых списках. Вместе с тем возникают некоторые вопросы, которыми необходимо заняться.

34. Во-первых, агентство в большей степени зависит от административных данных и, соответственно, в большей мере уязвимо от изменений в соответствующих административных программах или их аннулирования. Таким образом, хорошие отношения крайне необходимы для обеспечения того, чтобы потребности агентства учитывались. Во-вторых, когда административные учреждения не уделяют классификации элементов выборки того внимания, которого хотело бы агентство, требуется вмешательство. В-третьих, предприятия постоянно создаются и исчезают, объединяются и отделяются, присоединяются к отраслям промышленности и выходят из них, добавляют продукты и услуги и отказываются от них. Часто имеет место отставание во времени в обнаружении этих изменений среди административных данных. Вот почему агентство должно быть готово дополнять административные данные посредством инвестиций в свои собственные механизмы поддержки.

С. Выборка

35. С течением времени план статистического обследования ухудшается в том смысле, что данные, используемые для стратификации и отбора элементов, устаревают, и выборка становится менее эффективной. Более того, может возникнуть спрос на данные по конкретным подсовкупностям, для обоснования которых выборка не предназначалась. Таким образом, постоянные обследования требуют периодической переработки. Например, выборка в рамках обследования рабочей силы перерабатывается после каждой десятилетней переписи. Переработки обследований предпринимательской деятельности происходят чаще, дабы поспевать за изменениями в мире бизнеса.

36. Переработка выборки — это возможность внедрить новые методы, например такие, как многократные основы выборки и адаптивная выборка, и более равномерно распределить лежащее на респондентах бремя. Проблема заключается в том, как финансировать эти переработки, которые порой включают параллельное использование старых и новых выборок для обеспечения того, чтобы сама переработка не вызвала разрывов в статистических сериях. Поскольку качество обследований ухудшается медленно, трудно убедить финансовые учреждения в необходимости финансирования переработок. Поэтому Статистическое управление Канады финансирует большинство из них из своего собственного бюджета.

IV. Приоритетные области на предстоящие годы

A. Осуществление постоянной программы анализа качества

37. В ответ на три важнейшие ошибки в данных, выпущенных в 2005 и 2006 годах, Статистическое управление Канады провело обзор методов обеспечения качества в девяти ключевых программах. Цели этого анализа качества были двудеинными: а) выявить любые конкретные слабости и объясняющие их факторы; и б) выявить передовые методы, которые следует пропагандировать для использования в других программах. Среди основных выводов обзора (опубликованных в «Дейли» в 2007 году) был вывод о том, что вопросы людских ресурсов преобладают над всеми другими факторами риска. В частности, ключом к обеспечению качества была названа необходимость крепкого исследовательского и аналитического потенциала, отдельного от производства.

38. Анализ качества является сейчас постоянной ежегодной операцией, начинающейся осенью с выявления программ, которые больше всего выиграют от такого анализа. Это — те программы, которые либо больше других подвержены риску и имеют вопросы, которые необходимо решить, либо недавно претерпели существенные изменения, чтобы можно было успешно заняться такими рисками и поделиться передовыми методами. Сами обзоры проводятся весной. Отчеты готовятся летом и дорабатываются в начале осени, так чтобы они имелись в наличии ко времени годового цикла планирования и распределения корпоративных ресурсов.

B. Адаптация обучения методам обеспечения качества

39. В условиях быстро меняющейся среды программа обучения методам обеспечения качества крайне важна для обмена передовой практикой и культуры совершенства. Программы и инструменты обучения методам обеспечения качества адаптируются к персоналу на всех уровнях, в любых ролях и с любым рабочим опытом, включая служащих региональных отделений. Учебные курсы существуют на трех уровнях — осведомленность по вопросам качества, методы обеспечения качества и специализированные курсы, — и они интегрируются с рамками, охватывающими и стандартизирующими презентацию управления рисками, управления проектами, документации и обеспечения качества.

40. *Руководство по качеству* агентства в настоящее время пересматривается, и пятое издание, содержащее более обновленные методы и новый раздел о корректировке на сезонные колебания, будет выпущено осенью 2009 года.

C. Создание и поддержание культуры качества

41. Культура качества зависит от определения ясных ожиданий для каждого служащего, обеспечения инструментов и подготовки, необходимых для того, чтобы соответствовать этим ожиданиям, и оценки и обеспечения обратной связи касательно эффективности работы в сравнении с этими ожиданиями. Руководители отвечают за более убедительное выражение идеи о том, что качество является неотъемлемой частью работы каждого человека. Агентство думает о том, как можно более четко включить ожидания в отношении качества в ежегодные цели эффективности труда и планы обучения служащих одновременно с гарантированием служащим того, что они могут ставить вопросы качества без каких-либо опасений.

42. Помимо учебных курсов, процедуры обеспечения качества расширяются с целью включения кратких обзоров реальных процессов обследования, тематических исследований по вопросам качества и инициатив, подобных программе агентства, посвященной бывшим питомцам, в рамках которой вышедшие на пенсию сотрудники трудятся на рабочем месте неполный рабочий день и способствуют передаче передовой практики по вопросам качества.

D. Укрепление методов управления проектами и работы с документацией

43. Управление проектами и документация стали элементами, нуждающимися в укреплении, особенно с учетом того, что важнейшие решения, связанные с компромиссами между различными измерениями характеристик качества, расходами и бременем участия в обследованиях, часто принимаются в обстановке проектной группы. Таким образом, помимо совершенствования своей подготовки по методам обеспечения качества, агентство планирует вернуться к своей программе подготовки по управлению проектами. Вопросы, которые предстоит рассмотреть, включают отсутствие единообразия в применении методов управления проектами, отсутствие эффективного механизма для обмена передовой практикой в деле управления проектами, роль и обязанности проектных групп и документацию.

44. Хотя агентство имеет хорошо разработанные политику и руководящие указания в отношении информации, которую нужно предоставлять потребителям данных, предписания относительно документации по процессам обследований не так обстоятельно проработаны. Более того, поскольку ресурсы становятся все более скудными, существует угроза того, что от этого пострадает документация, а нынешний исход опытных работников вследствие выхода на пенсию означает, что хорошая документация становится более важной, чем когда-либо прежде.

E. Формирование более широкого взгляда на базовые принципы обеспечения качества

45. Несмотря на недавние изменения, нынешние базовые принципы обеспечения качества оставляют желать лучшего. Фундаментальный вопрос, на который не дано надлежащего ответа, состоит в следующем: как агентство должно перераспределять свои ресурсы, дабы устранять возникающие пробелы в актуальности и качестве. Базовые принципы обеспечения качества обычно концентрируются на индивидуальных программах и должны быть расширены, дабы давать более широкие указания на общеорганизационном уровне. В добавлении А к своему общеорганизационному бизнес-плану на 2009 год Статистическое управление Канады рассматривает три взаимозависимых фактора, которые должны приниматься во внимание при перераспределении ресурсов: а) степень использования данных (актуальность); б) качество данных (точность, своевременность, доступность и т.д.); и с) затраты на подготовку данных по отношению к выгодам для граждан и разработчиков политики. Принимая решения о компромиссах между этими факторами, агентство нуждается в более хороших количественных измерениях эффективности статистической программы в целом и более действенных механизмах управления изменениями.

46. Что касается измерения характеристик качества, то концепция погрешности в сплошном обследовании и усилия по ее оценке являются актуальными,

равно как и разработка барометра качества Евростата. Одновременно с проведением исследований с целью нахождения небольшого количества показателей качества агентство будет и далее заниматься такими вопросами, как:

- a) Как лучше всего квантифицировать/измерять, пусть даже субъективно, существующие атрибуты качества
 - b) Как следует анализировать, пусть даже субъективно, различные измерения, чтобы получить значимый сокращенный набор составных измерений качества
 - c) Как следует использовать индивидуальные и составные измерения качества при проведении сопоставлений между вариантами программ
 - d) Каковы надлежащие механизмы управления.
-