

НЯКОИ АСПЕКТИ НА ПРОМЕНИТЕ В ОРГАНИЗАЦИОННАТА СТРУКТУРА НА НАЦИОНАЛНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ

*Цветозария Гатева**



Икономическото и социалното развитие и обновление на страната през последните години се характеризира с дълбоки промени във всички сфери на обществения живот. Реформата на административната система у нас е определящ фактор за успешната ни интеграция в ЕС и практическата реализация на обществените очаквания, свързани с членството в тази организация. Трансформацията на административната система в България, породена от значимите икономически и социални промени в обществената среда, необходимостта от по-висока ефективност и ефикасност на дейността на обществения сектор, както и появата на концепцията „ново публично управление“, изправя българската статистика пред нови предизвикателства и отговорности, на които тя е длъжна да отговори по начин, удовлетворяващ очакванията на обществото.

Статистическата институция на България е преминала през редица трансформации, изразяващи се в промяна на нейната организационна структура и управленска подчиненост. През годините тя осигурява необходимите статистически данни на органите на държавно управление при провеждането на определени политики -

* Началник на отдел „Статистически изследвания - Ловеч“, ТСБ - Северозапад, задочен докторант в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ - Свищов, катедра „Математика и статистика“; e-mail: CGateva@NSI.bg.

в началото данни за една предимно земеделска България, през плановото народно стопанство, годините на преход към пазарна икономика и интегриране в обединена Европа. През различните периоди се е променяла потребността от статистически данни, нарастват изискванията към тяхното количество и качество, сроковете за предоставянето им, достъпа до тях и др., поради което е необходимо да се правят промени не само в обхвата на статистическите изследвания, но и в организацията и провеждането им чрез използване на съвременните форми за комуникация с респондентите и за достъп до резултатите от изследванията. Нарастващите изисквания на потребителите на статистическа информация и навлизането на информационно-комуникационните технологии (ИКТ) налагат необходимостта от промени в структурата на НСИ на ниво централно управление (ЦУ) и териториални статистически бюра (ТСБ).

Обект на изследване са промените в организационната структура на НСИ, насочени към изпълнение на целите на Националната и Европейската статистическа програма.

Целта на статията е изследване на промените в организационната структура на Националния статистически институт, като чрез анализ на ключови показатели за дейността на НСИ се обоснове тяхната необходимост и приносът им за подобряване на статистическата дейност и за повишаване на качеството на статистическата информация.

За изпълнение на поставената цел са формулирани следните **задачи**:

1. Да се обоснове необходимостта от промени в организационната структура на НСИ и да се открият основните аспекти, в които те са извършени.
2. Разкриване на основните насоки за усъвършенстване на процесите на разработване, производство и разпространение на статистическа информация от НСИ.
3. Анализ на ключови показатели за дейността на НСИ за периода 2000 - 2016 година.

Изследването е проведено на основата на проучване на официални статистически документи - закони, правилници и други документи, Стратегията за развитие на Националната статистическа система на Република България, отчетите за изпълнението на Националната статистическа програма и годишните отчети за дейността на НСИ.

1. Характеристика на промените в организационната структура на НСИ

За да се справи с новата реалност, в която трябва да осъществява оперативната си дейност и да бъде максимално гъвкава и адаптивна, на съвременната статистическа институция ѝ се налага да осъществи редица трансформации в цялостната управленска

философия и в процеса на извършване на статистическа дейност с цел адекватно изпълнение на нейните функции и засилване на доверието към официалната статистика. Това се допълва и от факта, че изискванията на потребителите към статистическите продукти и услуги стават все по-разнообразни, а статистическата институция функционира в условия на все по-чести промени в регулацията на статистическата и административната дейност.

Нормативната база в областта на статистиката в максимална степен отговаря на изискванията на организацията на дейността на Европейската статистическа система. Доказателство за високата степен на хармонизация е бързото приключване на преговорния процес по глава 12 „Статистика“, която бе отворена на 24 октомври 2000 г. и успешно затворена на 20 ноември същата година. От 2007 г. НСИ работи в тясно сътрудничество с Евростат и спазва принципите за професионална независимост, безпристрастност и обективност, високо качество на статистическите данни, стриктно спазване на статистическата тайна, адекватност на ресурсите, ефективност на разходите и активно сътрудничество и координация в Националната статистическа система (НСС) и в рамките на Европейската статистическа система (ЕСС) (Стратегия за развитие на Националната статистическа система на Република България, 2013 - 2017 година, с. 4).

НСИ и останалите органи на статистиката осъществяват статистическата дейност на държавата, като провеждат статистически изследвания, включени в Националната статистическа програма (НСП). Изследванията обхващат всички области на обществения живот, които могат да бъдат наблюдавани с използването на статистически методи, а конкретният им обхват се определя в зависимост от тяхната необходимост и полезност за обществото. НСИ е основен производител на официални данни за страната с гаранция за качество и достоверност, тъй като всички наблюдения се провеждат по методики, напълно синхронизирани с Евростат, което ги прави сравними и съпоставими с данните за останалите държави - членки на ЕС.

НСИ има водеща методологична и координираща роля в НСС, като взема активно участие в работата на различни междуведомствени комисии и тематични работни групи. Съвременната организация на дейността на НСИ в рамките на НСС и самото функциониране на НСС се характеризира с редица особености. Държавната статистика съблюдава и се съобразява с голям брой национални нормативни документи, европейски регламенти и директиви.

Водеща роля в степенуването на стратегическите и оперативните цели на Националния статистически институт има стратегическата рамка за управление на

Европейската статистическа система. С Регламент (ЕС) № 99/2013, изменен с Регламент (ЕС) № 1383/2013, е приета Европейската статистическа програма (ЕСП) за периода 2013 - 2017 година. Общата цел на програмата е да позволи Европейската статистическа система да продължи да бъде основният доставчик на висококачествена статистическа информация за Европа (Регламент (ЕС) № 99/2013, чл. 4, ал. 1).

Конкретните цели на Европейската статистическа програма за периода 2013 - 2017 година са, както следва:

Цел 1: Да се предоставя своевременно статистическа информация в подкрепа на разработването, мониторинга и оценката на политиките на ЕС, която да отразява правилно приоритетите, като същевременно се поддържа баланс между икономическата, социалната и екологичната област и се задоволят потребностите на широк кръг от потребители на европейска статистическа информация, включително изследователите, представителите на бизнес средите и европейските граждани като цяло. Изпълнението на тази цел трябва да бъде извършено при строг контрол на разходите и по най-ефективния начин.

Цел 2: Да се прилагат нови методи за изготвяне на европейска статистическа информация, чрез които се постига по-висока ефективност и повишаване на качеството.

Цел 3: Да се засили партньорството в рамките на Европейската статистическа система и извън нея с цел повишаване на производителността и засилване на водещата ѝ роля в официалната статистика в световен мащаб.

Цел 4: Да се гарантира, че предоставянето на подобна статистика е последователно за целия период на действие на ЕСП, но като се вземе предвид условието, че това не вреди на механизмите за определяне на приоритетите на ЕСС.

В съответствие с Европейската статистическа програма за периода 2013 - 2017 година и съгласно Стратегията за развитие на Националната статистическа система на Република България, 2013 - 2017 година главната цел за развитие на Националната статистическа система е усъвършенстване на разработването, производството и разпространението на качествена статистическа информация за всички групи потребители съгласно техните информационни потребности.

Според Закона за статистиката от 1991 г. НСИ е държавно учреждение, което осъществява статистическа дейност в страната и осигурява на обществото статистическа информация, като функционира с централно управление и 28 териториални статистически бюра, разположени в съответните областни центрове на страната. В продължение на почти 25 години тази структура на НСИ се запазва. Задачите на НСИ по

производството и разпространението на статистическа информация на регионално ниво се изпълняват от ТСБ (Закон за статистиката, обн., ДВ, бр. 57/25.06.1999 г.).

Последното реформиране на НСИ като институция е от октомври 2015 г., като извършеното реструктуриране има за цел подобряване на административния капацитет, гъвкавостта при разпределение на задачите, оптимизиране на работата и създаване на условия за ефективна организация на ресурсите (Отчет за изпълнението на Националната статистическа програма и за дейността на НСИ през 2015 година, с. 56). Същността му се изразява във факта, че териториалните структури са обединени в шест ТСБ с центрове Плевен, Русе, Варна, Бургас, Пловдив и София, които се състоят от отдели „Обща администрация“ и отдели „Статистически изследвания“ с центрове бившите ТСБ. В резултат на извършеното регионално реструктуриране се очаква да се постигне:

- опростяване на връзките между централното управление и ТСБ, което допринася за оптимизиране на работните процеси и пълноценно използване на информационните системи;
- подобряване на процеса на управление, възлагане и оценка на изпълнението на целите на ТСБ и на контрол от страна на централното управление;
- подобряване на административния капацитет чрез реализиране на организационни мерки, целящи по-нататъшното му развитие.

През 2016 г. в НСИ е разработен Общ модел на статистическия производствен процес (ОМСПП) в съответствие с GSBPM, версия 5.0, който е съобразен с особеностите на българската статистическа система по отношение на етапите на събиране, обработване, анализ и разпространение на статистическата информация. Дейностите, които се извършват в изпълнение на отделните подпроцеси, са различни в специализираната администрация в ЦУ на НСИ и ТСБ, като варират в зависимост от функционалните характеристики на двата типа структури. Отчетен е фактът, че по-голямата част от дейностите по планиране се осъществява от ЦУ на НСИ. В съответната териториална структура се планира организацията на провеждане на изследването като работен процес, започващ с обучението на служителите, разпределяне на отговорностите и задълженията в екипа, събирането на данни, тяхната обработка, сроковете за междинни резултати, начините за валидиране и приключващ с предаването на крайния резултат.

Във фазите събиране, обработка и анализ на данни в териториалните структури на НСИ се изпълняват разнообразни подпроцеси, при които чрез многократна итерация и валидиране на междинни резултати се достига до крайния резултат при спазване на

изискванията за качество и краен срок за представяне. При изпълнението на подпроцесите в тези основни фази в ТСБ често се налага връщане към подпроцес или дейност от него, през който вече се е преминало. Причината е, че логическият цикъл „събиране на данни - обработка на данни - анализ“ се повтаря многократно, докато се постигне желаното качество на крайния продукт, и всяка фаза приключва с междинен резултат след валидиране на данните.

В териториалните структури на НСИ във фаза „Разпространение“ се изпълняват дейностите, които пренасят крайния резултат от изпълнението на предходните фази и подпроцеси към заинтересованите страни. Това включва изготвяне на прессъобщения и публикации на регионално ниво и предоставяне на информация по заявки на потребители. Тук се осъществява и обратната връзка с потребителите чрез попълване на анкетни карти за нуждата от информация и качеството на получаваните данни.

Промените в организационната структура на НСИ имат за цел създаването на модерна, отговаряща на съвременните условия и стандарти статистическа институция. Процесите на трансформация винаги са свързани с трудности от различен характер и поставят нови предизвикателства, като промяна в организационната култура и нейната роля за успеха на извършените реформи, защото промяната на нагласите на служителите и техните ръководители изисква промяна на традиционните начини за работа, като се дава път на иновативни за институцията подходи, технологии и процеси, насочени към подобряване на ефективността на структурните звена и на института като цяло и на ефикасността на използваните ресурси. От друга страна, промяната в организационната структура се налага и от необходимостта НСИ да е актуален съобразно съвременните изисквания към официалната статистика, да поддържа конкурентно предимство сред производителите на информация, своевременно да се адаптира към новите технологии, да използва възможностите за обмен на знания и умения с академичните институции и други.

Трансформацията на организационната култура, независимо от големината на организационната структура и нейното местоположение в структурната схема на НСИ, изисква специален подход и действия към преодоляване на възникналите трудности и адаптиране към новите начини на работа. Успехът на извършваните реформи зависи както от дългосрочното планиране на промените, за да има необходимата яснота и да се смекчи усещането, че те се случват прекалено бързо, така и от готовността на служителите за промяна в организацията на работата. Това е изключително важно от

гледна точка на кадровата обеспеченост и запазването на екипа от специалисти в институцията.

2. Иновации в дейността на НСИ

Навливането на информационните и комуникационните технологии във всички сфери на общественно-икономическия живот поставя пред НСИ и Националната статистическа система нови предизвикателства, като изграждане и поддържане на статистически информационни системи, компютризиране на работните места, използване на електронни източници на информация и други. Информационният продукт, който НСИ произвежда, дава основания дейността на института да се определи като производствена и тя коренно се различава от административната.

С течение на времето се налага усъвършенстване на съществуващата организация на работа на Националната статистическа система, за да отговори на появилите се:

- **нови източници** - „конкуренти“, различни административни регистри, интернет;
- **нови технологии** - информационни системи, географски информационни системи, мобилни устройства, интернет (за събиране и разпространение на данните);
- **нови потребители**, на които е необходима статистическа информация на регионално равнище (статистически район, област, община) във връзка с разработване на проекти по оперативни програми;
- **нови изисквания**, насочени както към качеството и надеждността на статистическите данни, така и към повишаване на изискванията за сигурност чрез разработване, изграждане и въвеждане на система за управление на сигурността на информацията.

За да бъде НСИ в унисон с постоянно променящите се условия и изисквания на обкръжаващата ни среда, за да отговори на нуждите на управлението на страната на национално и на регионално ниво, за да бъдат неговите данни напълно съпоставими с данните на другите държави членки, са необходими промени от организационен и друг характер. Извършените промени в организацията на статистическата дейност водят до:

- въвеждане на интегриран модел на статистически бизнес процес;
- подобряване на административния капацитет чрез реализиране на организационни мерки, целящи по-нататъшното му развитие;
- по-ефективно управление на процесите чрез намаляване на броя на общата администрация;

- подобряване на инфраструктурния капацитет;
- изместване на основни и рутинни дейности като събирането и обработването на статистически данни от въведените в действие информационни системи, в които респондентите въвеждат изискуемите сведения;
- намаляване на натоварването на експертите в териториалните структури. Изпращането на стандартната кореспонденция - писма, формуляри - се заменя с електронна кореспонденция с респонденти, която в голямата си част се осъществява от централното управление;
- намаляване на натовареността на респондентите чрез използването на различните информационни системи, което се постигна чрез най-удобния за тях начин за достъп, ефективни инструменти и мотивиране за изпълнение на задълженията им за предоставяне на информация по статистически изследвания;
- превръщане на Информационна система ИНФОСТАТ в основен източник на данни за потребителите. Тя предоставя статистическа информация за демографското и социално-икономическото състояние и развитие на България. Потребителите, както и респондентите, имат възможност да създават таблици с данни по различни показатели, както и да ги визуализират графично. Системата позволява резултатите и техните метаданни да бъдат изтегляни в следните формати: `xlsx`, `csv` и `pdf`.

Поддържането на съвременни интегрирани информационни системи поражда необходимостта от периодично обновяване на техническото и софтуерното осигуряване на НСИ, както и от предприемането на мерки за опазването на статистическата тайна и съхранението на индивидуалните данни.

3. Анализ на ключови показатели за дейността на НСИ

Резултатите от извършените организационни и структурни промени в НСИ намират израз в някои ключови показатели за дейността на НСИ, като численост на персонала в системата на НСИ, в централното управление и в ТСБ, брой изследвания по НСП, брой служители, ангажиране с едно изследване по НСП, брой статистически изследвания по видове източници на информация, брой обработени заявки за предоставяне на информация и други.

Промените в числеността и структурата на персонала на НСИ са пряк резултат от въведените нови организационни подходи в управлението на процесите по събиране, обработка и производство на статистическата информация, като използване на онлайн системи за въвеждане на данни по различните статистически наблюдения; изграждането

на информационна система за безплатен и платен достъп до статистически данни по години на национално и регионално равнище. Резултатите от извършения анализ показват, че в системата на НСИ делът на администрацията е много по-малък от нормативно определения, тъй като структурните звена в системата на НСИ изпълняват по-скоро производствени, а не толкова административни и управленски функции и задачи. От данните за числеността на персонала в НСИ (табл. 1) се вижда, че за периода 2000 - 2016 г. е налице тенденция към намаляване на броя на служителите.

1. Численост на персонала на НСИ през периода 2000 - 2016 година

Година	НСИ	Централно управление	Териториални статистически бюра
2000	1693	450	1243
2005	1694	446	1248
2010	1130	344	786
2012	1119	329	790
2013	1119	334	785
2014	1112	326	786
2015	968	329	639
2016	968	329	639

Източник: Годишен отчет на НСИ 2002; 2005; 2010; 2015; 2016.

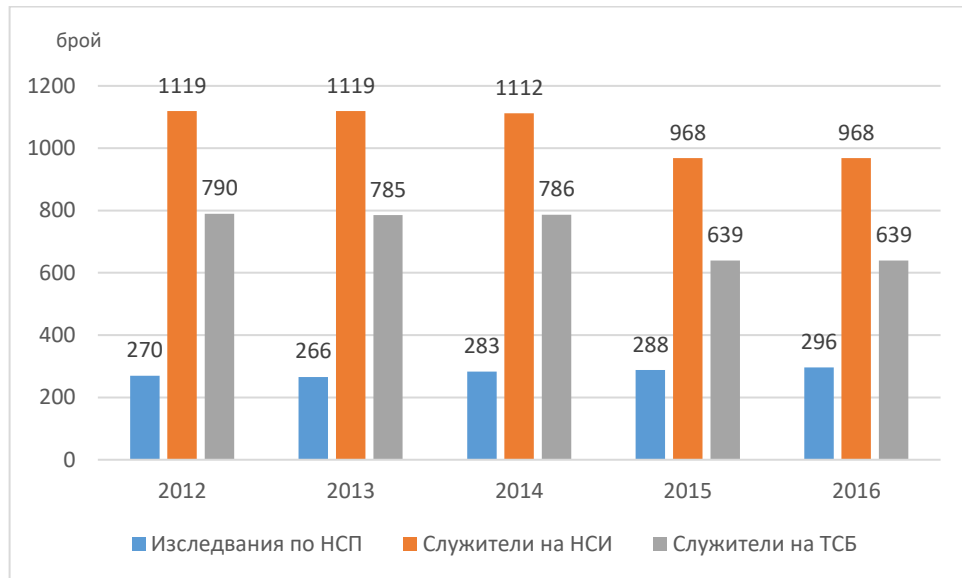
За периода от 2000 до 2016 г. числеността на персонала в системата на НСИ намалява от 1 693 до 968 души, или с 42.8%. През същия период числеността на персонала в ТСБ намалява с 48.6%, а в централното управление - с 26.9%. През 2016 г. 58.4% от заетите в НСИ са във възрастовата група от 46 до 65 години, а 8.2% са във възрастовата група до 29 години.

През годините броят на темите и изследванията в Националната статистическа програма остава относително непроменен - около 300 изследвания. Другите органи на статистиката провеждат около 10% от тях. Намалението на числеността на персонала не се отразява на изпълнението на изследванията като обем, срок и качество поради непрекъснатото обновяване и допълване на различните информационни системи за годишни и текущи изследвания.

За периода 2012 - 2016 г. броят на изследванията по НСП се увеличава с 9.6%. - от 270 на 296, като тази тенденция ще се запази и през следващите години. На фиг. 1 са представени динамиката на числеността на персонала в НСИ и ТСБ и броят на

провежданите статистически изследвания по НСП. От нея се вижда, че независимо от увеличаването на броя на изследванията по НСП общият брой на служителите в НСИ и ТСБ намалява.

Фиг. 1. Брой на служителите, провеждащи статистическите изследвания по НСП, през периода 2012 - 2016 година



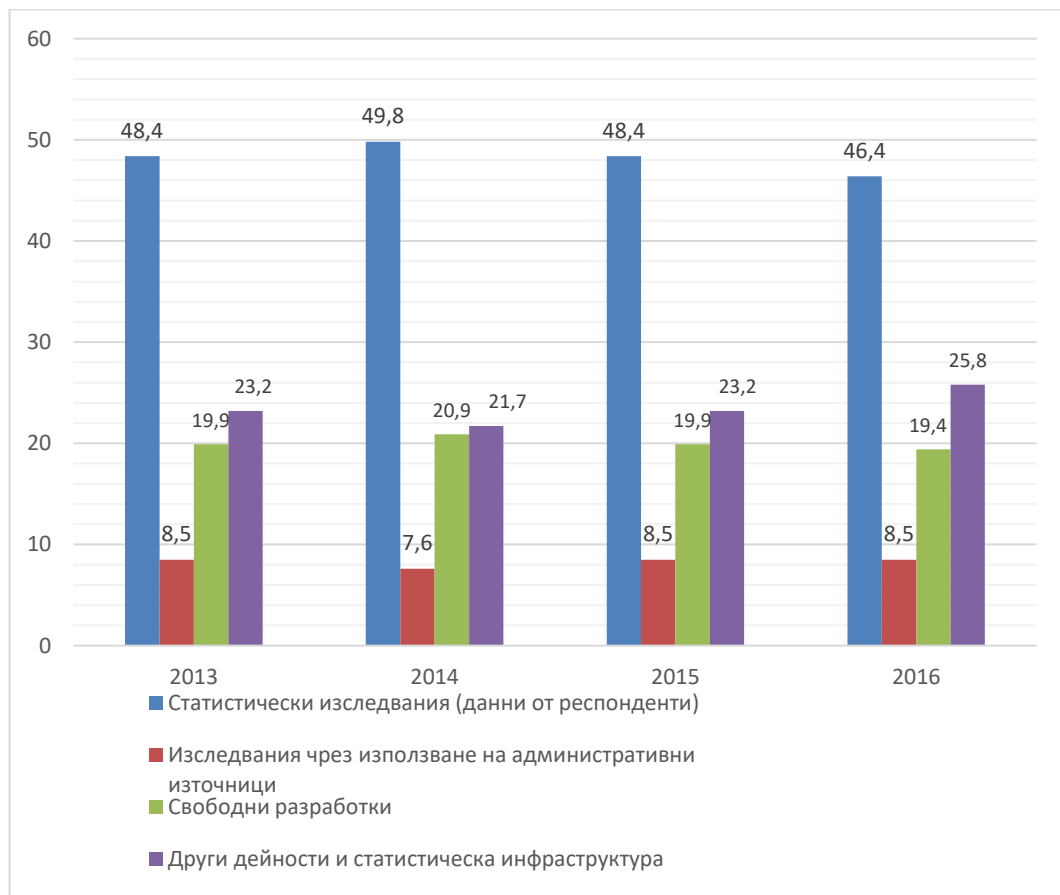
Оптимизирането на броя на служителите в НСИ в значителна степен е свързано и с навлизането на ИКТ и тяхното използване на всички етапи на статистическите изследвания, тъй като редица процеси са автоматизирани и улесняват събирането и обработката на статистическите сведения. От изчислените показатели „брой служители на НСИ, ангажирани с едно изследване по НСП“ и „брой служители на ТСБ, ангажирани с едно изследване по НСП“ се установи, че през 2012 г. с провеждането на едно изследване по НСП са ангажирани средно 4.1 служители на НСИ и 2.9 служители на ТСБ. В резултат на проведената реорганизация на системата през 2015 г. стойностите намаляват и на едно изследване по НСП се падат 3.3 служители на НСИ и 2.2 служители на ТСБ. Ефектите от направените организационни промени ще бъдат анализирани и отчетени през следващите години.

На национално ниво НСИ чрез междуведомствени споразумения подпомага дейностите в Националната статистическа система по изпълнение на Националната статистическа програма. На регионално ниво изграждането на институционалните

връзки с регионалните структури от сектор „Държавно управление“ са от съществено значение в процеса на производството на статистическа информация.

Делът на изследванията на НСИ, при които са използвани данни от административни източници, се увеличава от 7.8% през 2013 г. на 8.5% през 2016 година (фиг. 2). През целия период най-висок относителен дял имат статистическите изследвания, при които данните са получени от респонденти - 51.0% през 2013 г., като с оглед на стратегията за намаляване на натовареността на респондентите се отчита понижение на техния дял до 46.4% през 2016 година.

Фиг. 2. Разпределение на статистическите изследвания по вид за периода 2013 - 2016 година в проценти



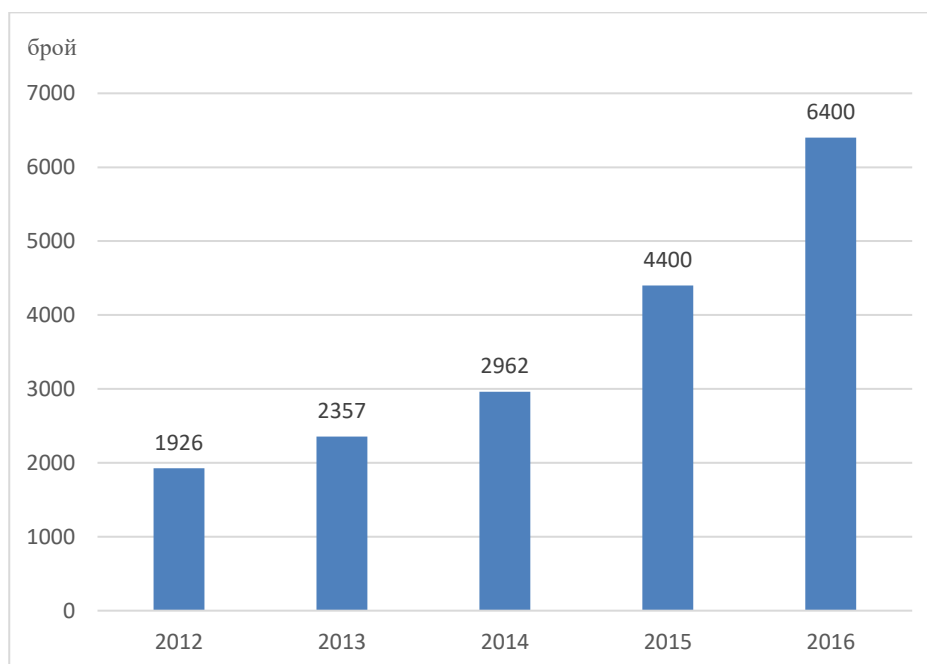
Делът на свободните разработки регистрира минимално намаление - от 20.0% през 2013 г. на 19.4% през 2016 година. През изследвания период нараства делът на другите дейности и статистическата инфраструктура от 23.2% през 2013 г. на 25.8% през 2016 година. Оценката на степента на изменението на структурата на статистическите изследвания по вид е извършена посредством интегралния коефициент на структурни

изменения. Резултатите от анализа показват, че ако за базисна се приеме структурата от 2013 г., то измененията в структурата през 2016 г. са минимални - интегралният коефициент е 0.0788, а спрямо структурата от предходната година измененията са още по-малки - коефициентът е 0.0403.

С внедряването на иновативни и ефективни информационни и комуникационни технологии и е-услуги се улесняват както респондентите, така и потребителите на статистическа информация. В резултат на това през 2016 г. при 43.0% от изследванията са използвани електронни въпросници, при 37.0% е осигурено онлайн въвеждане и само при 20.0% от изследванията се използват класически хартиени въпросници.

Нарасналото търсене на статистическа информация през изследвания период недвусмислено показва нейното място в управлението. Броят на еднократните заявки се увеличава 3.3 пъти от 2012 до 2016 година (фиг. 3.) Средният брой на получените заявки за периода е 3 609, а средният темп на прираст с верижна база за периода е 35.02%.

Фиг. 3. Брой еднократни потребителски заявки, получени от НСИ, за периода 2012 - 2016 година



Получените резултати показват засилен интерес към резултатите от статистическите изследвания, провеждани от НСИ. Процесът на интегриране на

статистическите данни с цел улесняване на събирането, съхранението, използването и разпространението на статистическа информация.

Заклучение

Нарастващите изисквания на потребителите на статистическа информация и навлизането на ИКТ поставят пред статистическата институция нови предизвикателства не само по отношение на организирането и провеждането на статистическите изследвания, но и на поддържането на статистическите информационни системи, съхранението на данните и информационната сигурност. Всичко това поражда необходимостта от промени в структурата на НСИ на ниво централно управление и ТСБ.

Извършеното регионалното реструктуриране има за цел да се постигне по-ефективно управление на процесите чрез намаляване на броя на общата администрация, повишаване на административния капацитет, оптимизиране на процесите и връзките между централното управление и ТСБ. Разработеният Общ модел на статистическия производствен процес е съобразен с особеностите на българската статистическа система във връзка със събирането, обработването, анализа и разпространението на статистическата информация, като са определени дейностите и свързаните с тях подпроцеси, извършвани в специализираната администрация в ЦУ на НСИ и ТСБ.

Резултатите от промените в организационната структура на НСИ и въвеждането на нови организационни подходи в управлението на процесите по събиране, обработка и производство на статистическата информация, използването на онлайн системи за въвеждане на данни по различните статистически наблюдения и на съвременни информационни системи от потребителите на статистическа информация се изразяват в:

- намаляване на числеността на персонала в системата на НСИ;
- броят на темите и изследванията в Националната статистическа програма остава относително непроменен;
- намалява се натовареността на респондентите - при 43.0% от изследванията са използвани електронни въпросници, при 37.0% е осигурено онлайн въвеждане и само при 20.0% от изследванията се използват класически хартиени въпросници;
- делът на изследванията на НСИ, при които са използвани данни от административни източници, се увеличава;
- нараства търсенето на статистическа информация на национално и регионално равнище - броят на еднократните заявки се увеличава 3.3 пъти от 2012 до 2016 година.

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

Европейска статистическа програма за периода 2013 - 2017 година
<http://publications.europa.eu/resource/cellar/>.

Закон за статистиката, обн., ДВ, бр. 57/25.06.1999 г.
<http://www.nsi.bg/bg/content/553/basic-page/>.

Отчет за изпълнението на Националната статистическа програма и за дейността на НСИ през 2015 година, с. 56 <http://www.nsi.bg/bg/content/576/>.

Петров, В. (2015). Роля на статистиката в управлението на държавата, с. 52. Международна научна конференция „Модерната статистика: нови предизвикателства за развитие“. София. 24 - 25 юни 2015 г.

Регламент (ЕС) № 99/2013. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0282>.

Стратегия за развитие на Националната статистическа система на Република България, 2013 - 2017 година. <http://www.nsi.bg/bg/content/11708/basic-page>.
<http://www.nsi.bg/bg/content/11708/basic-page>.