

К вопросу о всеобъемлющей программе действий в области глобальной политики: что это означает для статистики?

Энрико Джованнини – Римский университет «Тор Вергата»

1. Введение

В сентябре 2015 года государства-члены ООН должны впервые в истории договориться о всеобъемлющей и долгосрочной программе действий для всех стран мира. Ожидается, что соглашение о повестке дня в области развития после 2015 года, включая Цели устойчивого развития (ЦУР) и связанные с ними цели, должно способствовать всеобщим усилиям по улучшению экономической, социальной и экологической политики, а также управления в государственном и частном секторе, укрепляя сотрудничество между различными составляющими современных обществ для достижения желаемых целей.

С учетом широкого перечня тем, охваченных ЦУР, еще не ясно, как эта новая программа действий будет включать в себя отраслевые программы, разработанные за эти годы ООН и другими международными, региональными и наднациональными организациями. Например, на европейском уровне до сих пор не ясно, будут ли и как будут сочетаться «Стратегия Европа 2020» (среднесрочная стратегия для стран ЕС) и «Повестка дня устойчивого развития» (в таблице 1 представлена первая попытка взаимного наложения ЕС2020 и ЦУР). С другой стороны, на протяжении многих лет по итогам конференций ООН появился обширный список обязательств и программ, которые, по крайней мере, в теории, теперь могли бы быть включены в универсальную повестку дня развития после 2015 года.

Как в случае с Целями развития тысячелетия (ЦРТ), принятие ЦУР также должно стимулировать крупные инвестиции в повышение доступности и качества статистических показателей, для мониторинга достижения ЦУР и содействия разработке более эффективной политики на суб-национальном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Как уже упоминалось в части политических программ, с точки зрения повестки дня в области статистики спрос на показатели ЦУР должен охватить, хотя бы частично, некоторые из существующих отраслевых программ подготовки данных и статистических показателей. Если усилия здесь не объединить, то глобальную статистическую систему может ожидать разрастание запросов данных и показателей, чреватое неустойчивостью системы, с учетом ограничений в имеющихся ресурсах.

Недавний доклад «Мир, который считает»¹, опубликованный Независимой консультативной группой экспертов (IEAG) по революции данных для устойчивого развития, среди прочего, призывает к более тесной координации статистических программ, разработанных международными организациями, что тесно связано с улучшением координации политических программ и обязательств по отчетности. Несмотря на улучшения в последние несколько лет, эта координация по-прежнему остается неудовлетворительной, особенно в части сбора данных и разработки общей инфраструктуры.

¹ См. www.undatarevolution.org.

Таблица 1 – Сопоставление шести элементов структуры Сводного доклада Генерального секретаря ООН с возможными универсальными целями, ЦУР и семью флагманскими инициативами ЕС в сфере роста

Шесть элементов структуры Сводного доклада ГС ООН	Возможная универсальная цель	Цели ЦУР	Семь флагманских инициатив ЕС в сфере роста		
Достоинство: искоренение бедности и борьба с неравенством	Бедность, доходы и богатство	1, 2, 5, 6, 8 и 10	Всеобъемлющий рост Борьба с бедностью: флагманская инициатива ЕС «Европейская платформа по борьбе с бедностью»		
Люди: обеспечение здоровой жизни, знаний и включение женщин и детей	Близкие отношения и общественная поддержка				
Достоинство: искоренение бедности и борьба с неравенством	Вовлечение местных сообществ и окружающая среда, в которой мы живем	11			
Достоинство: искоренение бедности и борьба с неравенством	Неравенство	1, 2, 5, 6, 8 и 10	Всеобъемлющий рост Борьба с бедностью: флагманская инициатива ЕС «Европейская платформа по борьбе с бедностью»		
Люди: обеспечение здоровой жизни, знаний и включение женщин и детей	Субъективное благополучие или личная самооценка благополучия	17			
Люди: обеспечение здоровой жизни, знаний и включение женщин и детей	Здравоохранение	3, 5, 6 и 10	«Умный» рост Образование: флагманская инициатива ЕС «Молодежь в движении»		
Люди: обеспечение здоровой жизни, знаний и включение женщин и детей	Образование и квалификация	4, 5 и 10	Всеобъемлющий рост Занятость и квалификация: флагманская инициатива ЕС «Программа действий для новых квалификаций и рабочих мест»	«Умный» рост Образование: флагманская инициатива ЕС «Молодежь в движении»	
Люди: обеспечение здоровой жизни, знаний и включение женщин и детей	Неравенство				

Шесть элементов структуры Сводного доклада ГС ООН	Возможная универсальная цель	Цели ЦУР	Семь флагманских инициатив ЕС в сфере роста		
Процветание: рост сильной, инклюзивной и трансформационной экономики	Занятость и другие виды деятельности	8, 9, 5 и 10	Устойчивый рост Конкурентоспособность: флагманская инициатива ЕС «Промышленная программа действий для эры глобализации»	Всеобъемлющий рост Борьба с бедностью: флагманская инициатива ЕС «Европейская платформа по борьбе с бедностью»	«Умный» рост Образование: флагманская инициатива ЕС «Молодежь в движении»
Процветание: рост сильной, инклюзивной и трансформационной экономики	Экономика	8, 9, 5 и 10	«Умный» рост Цифровое общество: флагманская инициатива ЕС «Цифровая программа действий для Европы»	«Умный» рост Инновации: флагманская инициатива ЕС «Инновационный союз»	
Планета: охрана наших экосистем для наших обществ и наших детей	Окружающая среда	7, 9, 12, 13, 14, 15	Устойчивый рост Климат, энергия и мобильность: флагманская инициатива ЕС «Эффективное использование ресурсов в Европе»		
Справедливость: содействие развитию безопасных и мирных обществ и сильных институтов	Управление	5 и 16			
Партнерство: поощрение глобальной солидарности для устойчивого развития		10 и 17			

В данной статье предполагается, что международные организации в состоянии усовершенствовать методы своей работы и предлагаются некоторые идеи о том, как это сделать. В частности, в статье представлено предварительное систематическое изложение глобальных инициатив, касающихся переписей, национальных счетов, экономической и социальной статистики и т.д., и показано, как некоторые из них могут быть увязаны с измерениями, предусмотренными в ЦУР. Кроме того, предлагается способ разработки всеобъемлющей глобальной статистической программы и некоторые идеи о том, как улучшить координацию статистической деятельности, осуществляемой международными, региональными и наднациональными организациями. Наконец, статья иллюстрирует некоторые рекомендации о том, как функционирование национальных статистических систем может быть улучшена в ответ на чрезвычайно широкий спрос на информацию, обусловленный формированием национальной и международной политики.

Перечень действий, которые необходимо предпринять для адаптации международной статистической системы в нынешнем состоянии к новым вызовам достаточно длинный, и требующиеся ресурсы огромны. Изменение устоявшихся статистических систем и международных договоренностей потребует времени и усилий всех участвующих сторон, но важно попытаться составить полную картину процессов, которые будут запущены, и прийти к пониманию соответствующих обязанностей отдельных учреждений. Настоящая статья подготовлена в целях содействия процессу, который может привести через 12-18 месяцев к появлению такой картины и запуску конкретных инициатив, которые могли бы значительно улучшить к 2020 году текущее состояние международной статистической системы.

2. Статистическая программа действий, определяемая на международном уровне: к большей систематизации

Формирование полностью интегрированной международной статистической программы действий потребует значительных инвестиций. Несколько лет назад Статистическая комиссия ООН провела всесторонний обзор показателей, разработанных по итогам официальных глобальных конференций ООН, и картина отказалась весьма впечатляющей: государства-члены ООН должны были ежегодно представлять данные о более чем 350 показателях. Эта практика уже считалась неустойчивой, особенно для развивающихся стран с учетом имеющихся ресурсов.

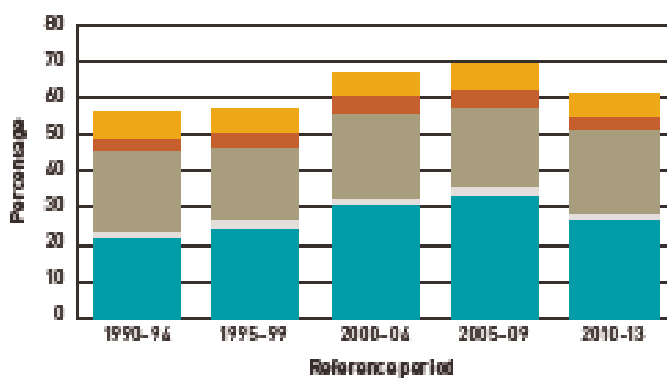
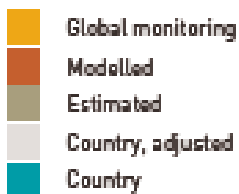
С тех пор, международный спрос на статистические данные и показатели существенно увеличился, не говоря уже о потребностях национальных органов управления и пользователей. В частности, странам ЕС и ОЭСР предлагается сообщать данные по по огромному перечню тематических разделов на беспрецедентном географическом и отраслевом уровне детализации, в то время как развивающиеся страны, в первую очередь страны БРИКС, поступательно приспособливают свои системы отчетности к требованиям ОЭСР. Что касается других стран, то в течение последних десяти лет основная задача сводилась к выполнению обязательств по представлению докладов по ЦРТ. По данным Статистического отдела ООН, как сообщалось в докладе IEAG о революции данных:

«Рисунок резюмирует текущую доступность данных в базе данных ЦРТ (по состоянию на октябрь 2014 г.), охватывая 55 основных показателей по 157

развивающимся странам. Считается, что страна имеет данные по тому или иному показателю, если имеется по крайней мере одно наблюдение в отчетном периоде. Наличие данных отражено по признаку происхождения (получены ли данные от самой страны или из международных источников) и оценки (получены ли данные в результате оценивания, корректировки или смоделированы). В целом, картина улучшается, хотя по-прежнему остается неудовлетворительной. Соответственно, нет такого пятилетнего периода, в пределах которого доступность данных составляет более 70% от требуемого объема. Спад доступности данных после 2010 года демонстрирует сохраняющуюся степень отставания во времени между сбором и публикацией данных.»

PERCENTAGE OF MDG DATA CURRENTLY AVAILABLE FOR DEVELOPING COUNTRIES BY NATURE OF SOURCE*

Nature of data source:



* Availability is defined as the proportion of country-indicator combinations that have at least one data observation within the reference period. Figures are based on 55 MDG core indicators, as of October 2014.

Source: MDG database, maintained by the United Nations Statistics Division

Представление отчетности по ЦРТ стало лишь одним из международных процессов, которые в немалой степени обременили развивающиеся страны. Раунд переписей 2010 года, принятие системы национальных счетов (СНС) 1993 года (в последнее время – также переход к СНС 2008 года), два раунда Программы международных сопоставлений (ПМС), обязательства по соблюдению стандартов отчетности ССРД и ОСРД МВФ – это только несколько примеров тех проблем, которые оказались (и до сих пор остаются) слишком затруднительными для некоторых стран, несмотря на поддержку со стороны международного сообщества в форме технической помощи и обучения, разработки пособий, классификаций, средств ИКТ и т.д.

В то время как международное сообщество уже договорилось о статистических программах, которые предполагают разработку новых статистических данных, ускорение подготовки существующих данных, совершенствование международной сопоставимости, увеличение территориальной и отраслевой детализации и т.д., принятие ЦУР приведет к значительному расширению спектра данных, подлежащих представлению. Перечень пунктов повестки дня, которые Статистическая комиссия ООН регулярно обсуждает в ходе ежегодных встреч, достаточно четко привязаны к 17 ЦУР. С другой стороны, Сеть контактных лиц по поиску решений в области устойчивого развития (SDSN), Группа друзей председателя по расширенному измерению прогресса (FoC) и авторы руководящих принципов Европейской

экономической комиссии (ЕЭК) ООН по показателям устойчивого развития уже предложили списки возможных показателей по ЦУР и проверили их наличие. Картина весьма впечатляет: многих данных не существует, или они выпускаются слишком поздно, а также существуют большие различия между развитыми и развивающимися странами, хотя, по-видимому, ни одна страна не имеет возможности предоставлять все данные в необходимые сроки.

Хотя перечень показателей, необходимых для мониторинга прогресса в достижении ЦУР, не будет согласован до начала 2016 года, некоторые меры могут быть приняты в 2015 году для улучшения способов осуществления национальной и международной статистической деятельности. Прежде всего, предварительный перечень показателей ЦУР должен быть сопоставлен с мероприятиями Статистической комиссии ООН, что позволит установить, следует ли скорректировать текущие направления («домены»), используемые для структурирования работы Статистической комиссии ООН, чтобы обеспечить наилучший учет предметных вопросов из списка ЦУР, или следует включить новые направления («домены») статистической деятельности. Попытка сделать это в первом приближении отражена в таблице 2. Более детальный анализ должен основываться на предварительных показателях, отобранных FoC и SDSN, и на подробной информации о мероприятиях, описанных в отдельных обзорах программ Статистической комиссии ООН за несколько последних лет. Это позволит разработать к концу 2015 года комплексные предложения для представления и принятия решения на заседании Комиссии в 2016 г.

3. К глобальной статистической инфраструктуре для ЦУР и далее

Как уже упоминалось, есть определенный риск, что повестка дня после 2015 года и работа в рамках ЦУР окажется «невыполнимой миссией» для национальных и международных статистических организаций. Конечно, использование новых технологий и новых источников (например, «больших данных») может помочь в преодолении жестких ресурсных ограничений, но вполне вероятно, что эти новые подходы (использование которых в любом случае требует инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру ИКТ) не позволят избежать существенное увеличение нагрузки на статистические ведомства.² Таким образом, абсолютно необходимо, чтобы международное сообщество серьезно улучшило организацию и подход к сбору данных, стандартизации и анализу. В таком случае следует разработать детальную стратегию в течение ближайших 12 месяцев, с участием всех главных действующих лиц, включая пользователей.

² См. Giovannini (2010) “Statistics 2.0: The next level”, available at http://en.istat.it/istat/eventi/2010/10_conferenza_statistica/Relazione_pres_10conf.pdf.

Таблица 2 – Предварительное сопоставление структуры программ Статистической комиссии ООН и ЦУР

Программа Статистической комиссии ООН	Цели 1-8							
	1. Искоренение бедности в любой форме, повсеместно	2. Искоренение голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и устойчивого сельского хозяйства	3. Обеспечение здорового образа жизни и благополучия всем в любом возрасте	4. Обеспечение всеобщего и равного доступа к качественному образованию и развитие возможностей обучения на протяжении всей жизни для всех	5. Обеспечение гендерного равноправия, развитие возможностей для всех женщин и девочек	6. Обеспечение доступности и устойчивого управления водными ресурсами, предоставление санитарных услуг всем	7. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех	8. Содействие устойчивого, всеобщего экономического роста, полной и производительной занятости и приемлемых рабочих мест для всех
Переписи населения, жилищные переписи	X	X	X	X	X		X	X
Людские поселения	X		X		X	X	X	
Лица с ограниченными возможностями	X		X	X	X	X		X
Социальные вопросы	X	X	X	X	X			X
Гендерные вопросы	X	X	X	X	X	X	X	X
Бедность	X	X	X	X	X			X
Наркотики			X					
Преступность			X					X
Миграция	X	X	X					X
Беженцы	X	X	X					X
Занятость	X		X	X	X			X
Образование	X		X	X	X			X
Культура			X	X	X			X
Домохозяйства	X	X	X	X	X	X	X	X
Регистрация гражданского состояния	X		X	X	X			X
Национальные счета	X					X		X
Сельское хозяйство, сельскохозяйственные районы	X	X	X		X	X		X
Промышленность					X			X
Бизнес-регистры					X			X
Энергетика							X	X
Торговля								X
Международная торговля / экономическая глобализация								X
Услуги								X
ИКТ			X	X	X			X

Туризм								X
Финансы						X		X
ПМС	X							X
Цены	X							X
Наука и технологии			X	X	X			X
Неформальный сектор	X				X			X
Интегрированные экономические показатели								X
Краткосрочные экономические показатели								X
Окружающая среда						X	X	
Эколого-экономические счета								X
Изменения климата	X							X
Экономика, основанная на эксплуатации природных ресурсов								X
Человеческое развитие	X	X	X	X	X			X
Региональное развитие								X
Управление, мир и безопасность	X	X	X	X	X	X	X	X

Программа Статистической комиссии ООН	Цели 9-17									
	9. Построение устойчивой инфраструктуры, содействие всеобщей устойчивой индустриализации и поощрение инноваций	10. Сокращение неравенства внутри стран и между странами	11. Повышение инклюзивности, безопасности и устойчивости городских	12. Обеспечение устойчивых параметров потребления и производства	13. Принятие срочных мер по устойчивому противодействию изменениям климата и их последствиям	14. Сохранение и устойчивое использование океанов, морей и морских ресурсов в целях устойчивого развития	15. Охрана, восстановление и содействие устойчивому использованию наземных экосистем, устойчивое использование лесов, борьба с опустыниванием, приостановление деградации земли и потери биоразнообразия	16. Содействие развитию мирных и инклюзивных обществ для устойчивого развития, предоставление доступа к справедливому правосудию для всех, строительство эффективных, ответственных и инклюзивных органов управления на всех уровнях	17. Укрепление средств выполнения, обновление глобального партнерства для устойчивого развития	
Переписи населения, жилищные переписи	X	X	X		X					
Людские поселения			X							
Лица с ограниченными возможностями		X								
Социальные вопросы		X	X					X		
Гендерные вопросы		X	X	X	X			X		
Бедность		X	X							
Наркотики								X		
Преступность			X					X		
Миграция		X						X		
Беженцы		X						X		
Занятость		X	X							
Образование		X	X	X	X			X		
Культура			X					X		
Домохозяйства		X	X	X	X			X		
Регистрация гражданского состояния		X						X		
Национальные счета	X			X						
Сельское хозяйство, сельскохозяйственные районы				X	X	X	X			
Промышленность	X			X						
Бизнес-регистры	X			X						
Энергетика	X		X	X						

Торговля				X					
Международная торговля / экономическая глобализация	X	X		X	X			X	X
Услуги	X			X					
ИКТ	X	X	X	X		X	X	X	
Туризм	X			X					
Финансы	X								
ПМС		X							
Цены	X								
Наука и технологии	X			X					
Неформальный сектор		X		X					
Интегрированные экономические показатели	X			X					
Краткосрочные экономические показатели	X			X					
Окружающая среда			X	X	X	X	X	X	
Эколого-экономические счета	X		X	X	X	X	X	X	
Изменения климата					X				
Экономика, основанная на эксплуатации природных ресурсов	X		X	X	X	X	X	X	
Человеческое развитие	X	X				X	X	X	
Региональное развитие	X	X							
Управление, мир и безопасность	X	X	X					X	X

Первым шагом этой стратегии должно стать развитие **действительно скоординированной глобальной статистической программы** среди всех соответствующих организаций. Как показывает опыт ЕЭК ООН, Евростата и ОЭСР, это не простая задача: потребовались годы и внимание высших должностных лиц трех организаций, чтобы сделать этот механизм эффективным. Через развитие «Комплексного представления международной статистической деятельности»³, Конференция европейских статистиков заставила международные организации, действующие в регионе ЕЭК ООН, работать сообща, во избежание дублирования усилий, максимально используя общие анкеты, определения, метаданные и т.д. Эту модель можно эффективно воспроизвести во всех регионах мира в глобальном масштабе, постепенно используя уже разработанную ЕЭК ООН ИТ-инфраструктуру.

Эффективная глобальная статистическая программа работы не может быть основана просто на объединении материалов, направленных каждой организацией. Это требует углубленного обсуждения для конкретной координации деятельности, предусмотренной каждой организацией с точки зрения сбора данных и метаданных, разработки стандартов и справочников и т.д. Особенно важно координировать будущие циклы обследований домашних хозяйств, переписей, ПМС и проч., а также другие инициативы, финансируемые международными организациями. В данной связи **следует и далее укреплять роль ККСД**, а также принять принцип «назвать и пристыдить» с обеспечением полной прозрачности достигнутых результатов и проблемных случаев для повышения общей подотчетности международного статистического сообщества по отношению к национальным и международным заинтересованным сторонам. Кроме того, региональные комиссии ООН и другие региональные организации (в том числе региональные банки развития) должны тщательно определить ту роль, которую они могут сыграть в этом процессе. Найти правильный **баланс между глобальным и региональным измерениями** не легко, в том числе и потому, что у разных континентов имеются различные потребности и возможности: вот почему этот вопрос необходимо обсуждать открыто, как можно скорее, в конечном итоге в рамках ККСД, чтобы определить возможные предложения, которые будут реализованы в течение следующих 12-18 месяцев.

В данной связи особенно важной будет **реализация недавнего меморандума о взаимопонимании**, подписанного ООН, Всемирным банком, региональными банками развития и МВФ в отношении Повестки дня в области развития после 2015 года. Для изложенной в нем программы характерен региональный стратегический подход, который основывается на региональных ценностях, политике и устремлениях, в том числе потребности в общих платформах данных и метаданных для обмена гармонизированными данными по вопросам региональной экономической интеграции. Меморандум также четко очерчивает действия или флагманские программы модернизации, которые могли бы быть интегрированы с определенной программой достижения показателей ЦУР.

Поскольку новые производители данных должны быть задействованы в контексте «революции данных для устойчивого развития», их необходимо привлечь к координации

³ См.

<http://www1.unece.org/stat/platform/display/disaarchive/Database+of+International+Statistical+Activities+%28DISA%29>.

этих усилий. Таким образом, срочная задача состоит в определении ключевых партнеров в частном, общественном и научно-исследовательских секторах (Gallup и другие глобальные сборщики данных; фонды, финансирующие статистические работы; научно-исследовательские институты, собирающие или обрабатывающие существующие данные и т.д.), которые могут быть вовлечены в работу ККСД. **Должны быть установлены новые правила для включения этих ключевых неправительственных поставщиков данных в международную статистическую систему.** Чрезвычайно важны в данной связи как усиленный механизм, который заставит международные организации внедрить в своей работе статистические системы качества, так и развитие «системы обеспечения качества» для неправительственных организаций с учетом «принципов революции данных», предложенных IEAG.

Фундаментальной основой для улучшения координации международной статистической системы может быть **развитие глобального портала сбора данных и метаданных.** Ряд статистических ведомств уже создали такую инфраструктуру, нацеленную на облегчение сбора электронных анкет от предприятий и домашних хозяйств. Аналогичный подход должен быть принят на глобальном уровне с использованием эффекта экономии на масштабе посредством совместного инвестирования со стороны международных организаций в наиболее передовые технологические решения. Эта инфраструктура будет содействовать работе менее развитых стран, которые зачастую обязаны отправлять в различные международные организации одни и те же данные в разных форматах (конечно, у статистических ведомств также должна быть возможность использовать портал для сбора данных в рамках национальных границ). Особое внимание можно было бы уделить возможному вторичному использованию уже существующих порталов, таких как платформы ССРД-ОСРД-DQAF, поддерживаемых МВФ.

Идея, выдвинутая в докладе «Мир, который считает», состоит в развитии **глобального статистического «облака»**, где национальные статистические органы должны хранить микроданные и сделать их доступными для научно-исследовательских целей. Это позволит международному сообществу исследователей и аналитиков повторно использовать микроданные, извлекая из них максимальную пользу и снимая бремя с национальных ведомств, связанное с построением собственных платформ микроданных. Наличие такого рода данных будет также способствовать сокращению спроса на дополнительные обследования от международных организаций, для которых было бы проще обрабатывать микроданные в соответствии со своими потребностями.

Особые усилия должны быть направлены на ускорение **разработки и принятия стандартов по обмену данными и метаданными** всеми национальными и международными организациями. Дальнейшее совершенствование стандартов ОСДМ и DDI является жизненно важным для снижения затрат, обеспечения своевременности представления данных и международной сопоставимости. Помимо стандартов, все международные организации должны объединить усилия для запуска глобальных программ по наращиванию потенциала и содействовать принятию этих программ статистическими ведомствами. В данной связи указанный портал будет мощным инструментом, содействующим использованию этих стандартов. Особенно важным было бы также расширение недавнего проекта DFID Статистического отдела ООН «Улучшение сбора,

доступности и распространения национальных показателей развития, в том числе ЦРТ»⁴ (осуществлялся в 11 странах в целях повышения согласованности национальных показателей развития, повышения доступности показателей через национальные платформы данных и укрепления статистического и информационно-технологического потенциала в области использования ОСДМ). Кроме того, можно было бы воспроизвести в других регионах платформу «Открытые данные для Африки»⁵, разработанную Группой Африканского банка развития (АБР) для расширения доступа к качественным данным, необходимым для управления и мониторинга результатов в области развития в африканских странах.

Так как ЦУР распространяются на некоторые темы, по которым статистические стандарты еще не разработаны, Статистическая комиссия ООН должна **быстро определить соответствующую повестку дня исследований**, чтобы заполнить существующие пробелы. В данной связи предметом для обсуждения является пересмотр методов определения стандартов: далее не приемлемо, чтобы в контексте революции данных международное статистическое сообщество тратило годы на достижение договоренностей о новых определениях и классификациях. С другой стороны, некоторые международные организации уже разработали предложения для измерения новых величин (например, субъективного благополучия), но эти предложения пока не признаются в качестве «стандартов». Таким образом, **необходимо сформулировать предложение о том, как ускорить процесс разработки стандартов на глобальном уровне, а также о том, как в полной мере извлечь выгоду из работы за пределами мандата Статистической комиссии ООН.**

Очень важным элементом «революции данных» является **связь между статистической и геопространственной информацией и стандартами**. В рамках инициативы GGIM ООН уже достигнуты важные результаты, но предстоит проделать еще большую работу, особенно на национальном уровне, чтобы полноценно увязать эти две области. Следует как можно скорее разработать предложения по укреплению этого направления работы, в том числе с точки зрения укрепления потенциала менее развитых стран.

Наконец, руководствуясь накопленным на национальном и наднациональном уровнях опытом, необходимо сформировать **«глобальную сеть пользователей данных»**. Она должна помочь в определении приоритетов для будущих статистических разработок, дополнять и обеспечивать целостность спроса со стороны политических властей. Данные и статистика более чем когда-либо представляют собой «глобальное общественное благо», и при определении приоритетов международной статистической системы необходимо принимать во внимание растущий спрос со стороны неправительственных организаций – также и для повышения подотчетности. Периодические консультации участников указанной сети могут осуществляться в рамках подготовки Всемирного форума по данным для устойчивого развития, предложенного IEAG, а результаты должны быть представлены на заседаниях Статистической комиссии ООН для последующих обсуждений.

В заключение отмечу, что в течение следующих 12 месяцев предстоит проделать немалую работу для формирования более мощной, эффективной и скоординированной глобальной

⁴ См. <http://unstats.un.org/unsd/Dissemination/workshops/CountryData5/default.html>.

⁵ См. <http://www.afdb.org/en/knowledge/statistics/open-data-for-africa>.

статистической системы, чтобы извлечь пользу из трансформирующейся повестки дня, представленной в ЦУР. Таким образом, сессия Статистической комиссии ООН 2016 года может дать основополагающий повод для обсуждения конкретных предложений:

- обновление списка рабочих программ Статистической комиссии ООН с учетом ЦУР;
- разработка полностью интегрированной глобальной статистической программы;
- укрепление ККСД и привлечение неправительственных международных поставщиков данных;
- разработка общей инфраструктуры для сбора и хранения данных (общих платформ, технических стандартов, статистического «облака» и т.д.);
- обзор международной системы установления статистических стандартов и разработка новых статистических стандартов, охватывающих все тематические разделы («домены») ЦУР;
- укрепление связи между статистической и геопространственной информацией, в том числе через стандарты;
- создание глобальной сети пользователей данных.

4. Вызовы и возможности для национальных статистических систем

Как подчеркивается в докладе IEAG, управление статистической системой в контексте революции данных более сложно, чем когда-либо. Более того, как уже упоминалось, производство данных и показателей для мониторинга прогресса в достижении ЦУР будет сталкиваться со множеством проблем, в том числе и в развитых странах. В этом контексте предлагается произвести серьезную оценку текущего состояния каждой статистической системы, определить текущие и будущие вызовы и возможности. Стоит отметить несколько тезисов для рассмотрения главными статистиками и ведущими экспертами национальных статистических систем, имея в виду, что они, разумеется, не являются исчерпывающими.

Определение приоритетов

ЦУР и другие согласованные на международном уровне стратегические цели не обязательно полностью соответствуют национальным приоритетам. Так, один из главных вызовов для национальных статистических систем связан с развитием многоцелевых статистических инструментов и подходов. Выборочные обследования домохозяйств и предприятий, административные данные, измерители и спутниковые снимки, другие «большие данные» представляют собой фундаментальные элементы для развития современной статистической системы. Работа международных групп по модернизации статистических процессов ясно показывает возможности реорганизации существующих процессов. Конечно, это требует соответствующих финансовых и людских ресурсов, которые не просто получить от политического руководства, часто более заинтересованного в краткосрочных результатах, чем в среднесрочных инвестициях. Именно поэтому разработка многолетней статистической

программы через основательное взаимодействие всех заинтересованных сторон имеет решающее значение и на национальном уровне.

Национальные стратегии развития статистики (НСРС), оказались полезным инструментом для менее развитых стран в деле мобилизации ресурсов и достижения консенсуса. Тем не менее, они должны быть обновлены с учетом опыта, накопленного в течение последних нескольких лет на основе данного инструмента, а также новых технологических возможностей и необходимости привлечения неправительственных поставщиков данных. Вот почему консорциуму Париж-21 следует пересмотреть рамочную программу НСРС в этом направлении и представить ее к концу 2015 года, что позволит заинтересованным странам использовать ее в 2016 году и начать национальные переговоры, направленные на разработку показателей ЦУР.

Институциональная структура

Революция данных и необходимость разработки показателей ЦУР может стать прекрасной возможностью для укрепления институциональной структуры национальных статистических ведомств и систем. В будущем статистические органы будут более ориентированы на повторное использование данных, собранных другими организациями: поэтому административные данные и прочие «большие данные» должны быть полностью доступны для национальных статистических ведомств, которым также будет поручено, гораздо в большей степени, чем в прошлом, проверять качество данных, полученных другими организациями.

Эти процессы должны быть подкреплены соответствующим пересмотром правовых и институциональных условий работы статистических ведомств. Решающее значение будет иметь содействие принятию глобальных принципов по правовым и техническим вопросам, а также обновление рекомендаций, принятых международными организациями о порядке организации статистических систем. С другой стороны, должна быть полностью обеспечена защита частной информации и – одновременно – максимальное распространение данных, анонимность которых гарантирована должным образом, для научно-исследовательских и коммерческих целей. Обновление международных рекомендаций может быть весьма полезно и в этой области.

Конечно, такое повышение ответственности должно опираться на мощную национальную и международную систему проверки и мониторинга возможных нарушений. Пока международное сообщество не в состоянии предвидеть кризис национальных статистических систем (как в Греции, Аргентине) или надлежащим образом реагировать на не соответствующую норму практику. Таким образом, должны быть разработаны новые предложения по укреплению архитектуры международной статистической системы, в том числе создание независимого органа, такого как «Worldstat», который будет осуществлять контролируемую функцию в отношении национальных и международных организаций, занимающихся статистикой (как это уже происходит в Европе).

Эксперименты с новыми подходами

Для того, чтобы извлечь пользу из крайне высоких темпов технологических и методологических разработок, а также наличия новых источников, требуется наращивание потенциала статистических учреждений и систем. Учитывая ограниченные ресурсы, имеющиеся на национальном и международном уровнях, исключительно важно объединить усилия, проводя эксперименты с новыми подходами и используя эффект экономии на масштабе. Например, использование спутниковых изображений наделенным адекватными ресурсами неким центральным подразделением, которое могло бы обеспечить промежуточной или конечной статистической информацией все заинтересованные страны, позволило бы преодолеть те ограничения, с которыми по-прежнему сталкивается большинство стран мира при обработке такого рода данных. Точно так же развитие «экспериментальных» статистических данных и показателей по некоторой новой предметной области ЦУР, до сих пор недостаточно изученной статистическими учреждениями, или разработка «предварительных оценок» существующих показателей (nowcasting), могло бы быть полезным и осуществляться через совместные усилия на глобальном или региональном уровнях.

В целом, исключительно важно, чтобы статистические ведомства и национальные статистические системы осуществляли инвестиции в непрерывные инновации: это единственный способ свести к минимуму затраты и повысить эффективность и качество услуг, предоставляемых пользователям. В других докладах, подготовленных для этой конференции, утверждается, что модернизация национальных статистических систем должна пониматься широко с точки зрения унификации принципов и стандартов, укрепления институциональных механизмов (включая доступ и использование государственных и частных административных источников данных) и гармонизации и централизации процессов статистического производства на основе стандартной архитектуры.⁶ В таком понимании модернизация и развитие интегрированных статистических систем становится универсальной темой стратегической повестки дня, актуальной для всех стран независимо от стадии развития статистики и степени централизации системы.

Внедрение данного подхода могло бы иметь важные последствия для организации и управления персоналом. Статистические подразделения международных и региональных организаций больше привыкли собирать макроданные, рассчитываемые национальными статистическими ведомствами, нежели непосредственно работать с микроданными для составления агрегированных статистических показателей, в то время как на национальном уровне не так легко обеспечить технологические и людские ресурсы, способные работать с новыми источниками данных или составление оценок в текущем периоде (nowcasts). Доклад IEAG рекомендовал создание «лаборатории ЦУР» для осуществления такого рода мероприятий и использования глобальных источников данных, но ясно, что этот подход может (и должен) реализовываться на глобальном (или региональном) и национальном уровнях. Следовательно, статистические органы должны серьезно заняться этим вопросом и

⁶ См. <http://www1.unece.org/stat/platform/display/hlgbas/High-Level+Group+for+the+Modernisation+of+Statistical+Production+and+Services>.

определить «наилучший» институциональный и географический уровень для проведения данных мероприятий.

Новые возможности для наращивания потенциала

Вполне очевидно, что развивающиеся страны будут по-прежнему сталкиваться с огромными проблемами в ходе выполнения глобальной статистической программы действий. Без дополнительных ресурсов, большинство из них будет не в состоянии подготовить показатели ЦУР в желательные сроки. Таким образом, ключевой вопрос состоит в том, как построить такую систему организационной и финансовой поддержки, которая позволит развивающимся странам сделать рывок.

Недавний «Сводный отчет», опубликованный Генеральным секретарем ООН, учел рекомендацию IEAG о том, что вопрос о «наращивании статистического потенциала» необходимо рассматривать как важную часть новых инвестиций в развитие. Кроме того:

*«ко всем странам обращен призыв принять свои **собственные национальные стратегии финансирования устойчивого развития**, которые учитывают все финансовые потоки, основанные на постоянном диалоге между соответствующими государственными органами и другими заинтересованными сторонами. В рамках таких стратегий следует пересмотреть и усилить внутреннюю политику, правовую и институциональную среду и согласованность политики в интересах устойчивого развития. Все финансовые потоки, в том числе финансирование работ по противодействию изменениям климата, должны укрепить руководство и привести к более широкому использованию стратегий и систем страны.»⁷*

Разработка «договора о данных в отношении ЦУР», связанного с НСПС, может содействовать развивающимся странам и международному сообществу доноров в определении приоритетов, действий и ожидаемых результатов, повышения подотчетности государственной политики в этой области. Тем не менее, было бы важно, по мере необходимости, пойти дальше национального измерения, чтобы в полной мере использовать возможности «Больших данных» и революции данных – это не простая задача. Роль глобальных и региональных организаций может быть основополагающей для ориентации новых инвестиций на самые инновационные решения, а не на копирование подходов, которые уже используются в развитых странах.

5. Выводы

Цель данной работы – внести вклад в международную дискуссию о том, как международная статистическая система может использовать повестки дня развития после 2015 года для существенного улучшения своих методов работы. Открывается прекрасная возможность преодолеть ряд известных ограничений и стимулировать постоянные инновации в

⁷ http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

статистической деятельности в глобальном, региональном и национальном масштабах. Следующие 12-18 месяцев будут иметь решающее значение для формирования этого процесса, и ко всем организациям была обращена просьба провести углубленный анализ существующих недостатков и предложить инновационные решения. Только в этом случае «трансформационный» характер повестки дня после 2015 года будет в полной мере использован международным статистическим сообществом.