



---

## **Европейская экономическая комиссия**

### **Конференция европейских статистиков**

#### **Шестьдесят третья пленарная сессия**

Женева, 15–17 июня 2015 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Реакция официальной статистики на цели  
в области устойчивого развития**

### **Роль национальных статистических управлений в измерении устойчивого развития**

**Записка Национального института статистики и географии  
(НИСГ) Мексики**

#### *Резюме*

В настоящем документе описан опыт Национального института статистики и географии Мексики, связанный с работой над Целями развития тысячелетия и показателями, а также с разработкой повестки дня в области развития на период после 2015 года и соответствующих целей устойчивого развития. В настоящем документе рассматривается роль международной статистической системы и национального статистического управления в координации работы над целями устойчивого развития и показателями.

Настоящий документ представляется для обсуждения на первом заседании семинара Конференции европейских статистиков по теме "Реакция официальной статистики на цели в области устойчивого развития".

GE.15-06619 (R) 200515 200515



\* 1 5 0 6 6 1 9 \*

Просьба отправить на вторичную переработку 



## I. Введение

1. Когда Цели развития тысячелетия (ЦРТ) и показатели были определены, очень немногие в мире знали, в чем состоит их суть, и еще меньше людей это интересовало. Кроме того, возможно, даже некоторые правительства, одобрявшие Декларацию тысячелетия, перестали уделять ей внимание еще до опубликования первоначальных 48 показателей достижения ЦРТ.

2. В отличие от Декларации тысячелетия новая повестка дня, по-прежнему известная как повестка дня в области развития на период после 2015 года, вызвала большой интерес среди различных заинтересованных сторон. Страны пришли к выводу, что этот новый процесс должен основываться на инициативе снизу. За последние годы было проведено множество исследований, совещаний, консультаций, оценок и интенсивных переговоров с участием различных государственных и частных субъектов, научных кругов, представителей гражданского общества и международных организаций для разработки этой повестки дня и придания ей универсального и амбициозного характера. Одним из важных участников этого процесса является Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития (ЦУР), предложение которой легло в основу нынешних переговоров. Планируется разработать глобальную повестку дня, которая свяжет обязательствами все страны – члены Организации Объединенных Наций.

3. Отмечая результаты и достижения, которых удалось добиться в реализации ЦРТ, стоит признать, что еще осталось много нерешенных вопросов. Поэтому основной акцент в повестке дня на период после 2015 года сделан на устойчивом развитии, и в нее включены вопросы, которые не были в полной мере охвачены в рамках ЦРТ, такие как справедливость, инклюзивные общество и экономика, изменение климата и т.д. В повестке дня на период после 2015 года рассматриваются также такие новые темы, как права человека, благотворное управление и правосудие. Кроме того, в ней охватываются также другие аспекты социального прогресса, выходящие за рамки материальных условий жизни.

4. В то же время повсеместно в мире наблюдается стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий, открывающее новые возможности для оценки той степени, в какой удастся реализовывать новые цели и задачи. Информационная революция обеспечивает новый механизм мониторинга новой глобальной повестки дня в области развития. Это предполагает не только использование новых источников данных, но и осуществление деятельности по укреплению потенциала для отслеживания задач и целей, а также соблюдения принципов транспарентности и открытости данных.

## II. Статистическое сообщество

5. От национальных статистических систем конкретных результатов ожидают прежде всего правительства, использующие данные для разработки политики, а также субъекты гражданского общества, которые посредством механизмов наблюдения отслеживают конкретные явления, такие как изменение показателей материнской смертности, неравенства и нищеты или пробелы в доступе к информационным технологиям и т.д.

6. Опыт работы над ЦРТ и показателями оказал положительное влияние на многих пользователей официальной статистики и повысил их ожидания в отношении результатов деятельности национальных статистических управлений (НСУ) по мониторингу реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года.

7. Для того чтобы оправдать будущие ожидания, НСУ следует начать работать по нескольким направлениям: во-первых, над координацией деятельности в рамках статистической системы и, во-вторых, над качеством статистических данных. Как главам национальных статистических систем НСУ следует разработать общую основу для обеспечения качества данных и показателей, которые будут создаваться для мониторинга реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года. В-третьих, НСУ следует приступить к инновационному использованию источников данных и новых методологий моделирования данных, а также к укреплению человеческого потенциала за счет приобретения новых навыков и знаний. Важное значение будет иметь также установление надежных партнерских связей с частным сектором и научными кругами, поскольку для осуществления мониторинга понадобится также их экспертный потенциал, с тем чтобы обеспечить надлежащее использование новых источников данных. Эти партнерские связи должны быть основаны на весьма конкретных планах действий, направленных на подготовку данных, которые будут дополнять официальную статистику. В-четвертых, важное значение по-прежнему будут иметь обследования, а потому в странах, где обследования не проводятся или носят нерегулярный характер, ресурсы необходимо направить на создание, укрепление и поддержку программ обследований как домохозяйств, так и заведений.

8. Для того чтобы НСУ могли координировать деятельность в рамках статистической системы и играть роль лидера в производстве официальной статистики в стране, им необходимо поддерживать обоюдное взаимодействие с правительством: во-первых, они должны добиться самой высокой политической поддержки статистической деятельности при сохранении своей профессиональной независимости, а, во-вторых, они должны поставлять высококачественные и своевременные данные и показатели.

9. Информационная революция должна выйти за рамки статистического сообщества и стать одной из тем общенациональных дискуссий, посвященных повестке дня в области развития на ближайшие десятилетия. Эти дискуссии, в которых будут принимать участие государственные и частные субъекты, национальные учреждения и международные организации, а также гражданское общество, будут направлены на формирование национальной статистической системы, которая смогла бы оправдать ожидания общества.

10. В рамках процесса разработки политики на данный момент было предложено 17 ЦУР и 169 целевых показателей для мониторинга, и страны выразили существенную заинтересованность в подготовке к работе по мониторингу. Страны хотят быть уверены в том, что по каждой цели будет проводиться четкая, объективная и своевременная оценка. Иными словами, политический процесс по согласованию окончательного варианта повестки дня в области развития предполагает принятие международным статистическим сообществом технических решений. В результате этого на глобальном и национальном уровнях официальная статистика стала объектом повышенного внимания, что влечет за собой большие ожидания и серьезную ответственность.

11. Необходимо подчеркнуть, что в этом процессе статистическое сообщество не участвует в принятии стратегических решений, в частности в определении задач и целевых показателей. Однако оно призвано оказывать техническую консультативную помощь для обеспечения того, чтобы разработанный набор показателей позволял осуществлять более эффективный мониторинг и четко информировать общество о ходе реализации целей и задач.

### **III. Национальные статистические управления**

12. Какова роль национальных статистических управлений в разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года и мониторинге ее реализации?

13. В тот момент, когда определялись показатели достижения ЦРТ, статистические управления, главным образом из развивающихся стран, не участвовали в соответствующих процессах, которыми руководили национальные власти. В ряде стран статистические управления приняли участие, однако лишь ограниченное, в работе по мониторингу.

14. Одна из причин могла заключаться в том, что некоторые из этих статистических управлений не обладали надлежащими знаниями, ресурсами и возможностями для производства или интеграции данных, которые часто составлялись в других ведомствах. У них не было технической службы, которая могла бы руководить процессом мониторинга. Кроме того, в ряде случаев статистические управления не обладали надлежащим потенциалом для привлечения других производителей данных и управления процессом применения технических стандартов и норм.

15. Для того чтобы играть активную роль в сборе, производстве и распространении данных и поддерживать активный диалог с директивными органами, статистическому управлению необходимо быть лидером в различных областях официальной статистики. Такое лидерство должно проявляться, начиная с укрепления традиционных программ статистического производства и заканчивая введением методологических инноваций и применением новых инструментов для использования и передачи информации. Предстоящая работа по мониторингу может открыть для некоторых статистических управлений возможность улучшить свой статус в стране.

### **IV. Деятельность, осуществляемая в Мексике**

#### **A. Координация действий**

16. С учетом широкого круга вопросов, которые должны быть охвачены в рамках ЦУР и целевых показателей, важно укрепить потенциал для координации деятельности статистических управлений.

17. Одним из элементов, необходимых для укрепления координации, является потенциал статистических управлений в деле подготовки стандартов и рекомендаций для производства и интеграции статистики, а также мониторинга их выполнения; другим элементом является потенциал, позволяющий побудить членов национальной статистической системы действовать в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики и передовой практикой в области статистики.

18. В случае Мексики, хотя доклады о мониторинге хода достижения ЦРТ были опубликованы в 2005 и 2006 годах, координационный комитет был создан НИСГ лишь в 2010 году в соответствии с положениями Закона о Национальной системе статистической и географической информации (ЗНССГИ). В этом законе четко определены полномочия и обязанности в отношении подготовки и реализации программ работы по интеграции показателей достижения ЦРТ, проверки качества статистики и показателей и публичного представления результатов.

19. В Мексике координационный комитет был создан по решению статистического управления при поддержке правительства. В ходе формирования этого комитета было решено, что с учетом межотраслевого характера ЦРТ председательствовать в нем будет канцелярия Президента республики (КПР). НИСГ были поручены функции технического секретариата, в частности связанные с проверкой источников данных, методов, показателей и хода интеграции метаданных, а также с созданием веб-сайта для распространения информации. Комитет состоит из глав статистических отделов отраслевых министерств и других соответствующих государственных ведомств. Этот координационный механизм показал также свою эффективность в разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года за счет синергизма, обеспеченного за последние пять лет.

20. В ходе планирования повестки дня в области развития на период после 2015 года были подняты следующие фундаментальные вопросы: как сыграть ведущую роль в проведении общенациональной дискуссии по вопросу устойчивого развития, какой вклад может быть внесен в обсуждение повестки дня в области развития на период после 2015 года на международном уровне и как мы можем быть вовлечены в эту глобальную дискуссию?

21. С учетом тематического охвата повестки дня на период после 2015 года одной из первых принятых мер было расширение круга участников координационного комитета путем включения в него новых субъектов, которые сейчас обладают прямыми полномочиями по разработке государственной политики и осуществлению мониторинга.

22. В феврале 2014 года КПР организовала рабочее совещание, посвященное государственной политике и инклюзивному экономическому и социальному развитию. В нем приняли участие представители международных организаций, организаций гражданского общества, научных кругов и министерств, которые обменялись мнениями по поводу социально-экономической интеграции в целях устранения структурных причин нищеты, социальной изоляции и неравенства.

23. В результате этого рабочего совещания был подготовлен первый перечень показателей, касающихся социально-экономической интеграции. Этот перечень состоял из 270 потенциальных показателей. В ходе последующего анализа эти показатели были увязаны с разработанными на международном уровне предложениями, такими как ЦРТ и предложенный перечень Сети по поиску решений в области устойчивого развития. Эти показатели были предложены в качестве первого возможного набора показателей для мониторинга социальной интеграции.

24. В то время как представители правительства Мексики активно участвовали в совещаниях Рабочей группы открытого состава и работе других форумов, КПР, Министерство иностранных дел, ПРООН и НИСГ организовали экспериментальную статистическую проверку. Этот процесс, получивший название "Проект по определению показателей социальной интеграции для повестки

дня в области развития на период после 2015 года", направлен на разработку концептуальной схемы социальной интеграции в качестве основы для определения соответствующих показателей. В этом процессе участвуют члены координационного комитета, НИСГ, представители научных кругов и сотрудники отделений учреждений Организации Объединенных Наций в Мексике.

## **В. Взаимосвязь между государственной политикой и официальной статистикой: взаимопонимание**

25. Один из вопросов, обсуждавшихся на различных форумах, касается взаимоотношения между теми, кто принимает государственные стратегические решения, и теми, кто отвечает за статистическое измерение. С точки зрения официальных статистиков основа взаимоотношений с директивными органами формируется за счет узнавания, понимания и учета их информационных потребностей при сохранении профессиональной независимости в отношении методов производства соответствующих статистических данных. Для поддержания конструктивных взаимоотношений между политиками и статистиками необходимо наладить взаимопонимание и двусторонние контакты.

26. Например, негативная оценка в отношении практической применимости какого-либо показателя может быть воспринята и истолкована субъектом, отвечающим за разработку политики, как непринятие не самого показателя, а предложенной им политики. Аналогичным образом субъекты, отвечающие за разработку политики, могут запросить разработку показателей без существенного или вообще какого-либо учета доступности, качества и надежности необходимых базовых данных.

27. Для НИСГ было крайне важно, во-первых, понять информационные потребности правительства как основного пользователя и, во-вторых, очень четко объяснить, что может быть сделано, а что нет, с указанием того, в какие сроки и с какой регулярностью могут предоставляться данные. Планирование статистической деятельности в соответствии с Национальным планом развития направлено на обеспечение эффективных контактов между обеими сторонами.

## **С. Проверка источников информации**

28. В Мексике административные записи являются наименее развитым источником данных. Поэтому в процессе интеграции и проверки показателей ЦРТ был вынесен один урок: государственные учреждения должны со всей статистической строгостью относиться к данным административного учета при работе с ними. Это имеет важное значение, поскольку существенный набор показателей для ЦУР может рассчитываться на основе данных административного учета.

29. Характер изменения показателей в динамике и их связи с другими показателями имеют важное значение для обеспечения надлежащего качества. Крайне полезным оказалось сопоставление различных источников данных по одной и той же теме. Например, при методологическом анализе конкретного показателя по воде, разработанного одним из учреждений, были выявлены недостатки в методологии определения показателя, в результате чего он был отклонен и заменен другим показателем, разработанным иным учреждением на основе другого источника.

30. Одна из главных проблем для разработки данных касается их разбивки. Оценка перечня, предложенного Статистическим отделом Организации Объединенных Наций, свидетельствует о том, что крайне сложно подготовить разбивку для показателей, предназначенных для выявления конкретных слоев населения, в интересах которых следует принять надлежащие меры государственной политики. В случае, когда информация собирается на основе переписей или административных записей с полным охватом, ее достаточно легко дезагрегировать. Когда данные собираются на основе выборочных обследований, как правило домохозяйств, для их дезагрегирования необходимы большие размеры выборки, что, вероятно, будет сложно сделать из-за соответствующих расходов. В таких случаях проблему можно решить за счет моделирования. Таким образом, НИСГ будет изучать подход, основанный на использовании статистических инструментов, которые позволяют получить наиболее точные возможные расчеты на базе имеющихся данных.

#### **D. Новые источники данных и возникающие вопросы**

31. Еще одно возможное решение связано с использованием новых источников данных. НИСГ больше года занимался поиском данных в социальных сетях, прежде всего в "Twitter". Благодаря новым технологиям и инструментам статистического моделирования нам удалось на основе базы данных "Twitter" получить интересные результаты по совершенно разным вопросам, таким как субъективное благополучие, мобильность людей, туризм и т.д. Хотя эта работа еще находится на экспериментальной стадии, считается, что она обладает существенным потенциалом. Для изучения имеющихся возможностей НИСГ наладил партнерские связи с научно-исследовательскими центрами, работающими в области статистики, математики и информатики. Кроме того, Мексика принимает участие в деятельности ряда рабочих групп, учрежденных Статистическим отделом Организации Объединенных Наций. Всемирный банк и Мексика являются сопредседателями Целевой группы по "большим данным" и ЦУР.

32. Что касается новых вопросов, таких как права человека, управление, общественная безопасность и отправление правосудия, то уже реализуются институциональные проекты, в рамках которых при поддержке соответствующих властей генерируются статистические данные и показатели. В частности, можно привести пример переписей, которые касаются вопросов управления, общественной безопасности и отправления правосудия и которые проводятся в сотрудничестве с различными учреждениями и властями на федеральном и муниципальном уровнях, а также на уровне штатов.

33. Кроме того, НИСГ недавно начал проводить оценку субъективного благополучия людей в соответствии с рекомендациями ОЭСР. В январе 2012 года в рамках национального обследования расходов домохозяйств были собраны данные о субъективном благополучии на основе метода самоисчисления. В 2014 году аналогичный сбор данных был приурочен к национальному обследованию доходов и расходов, которое позволяет получить информацию в разбивке по географическому признаку. Менее крупный модуль по сбору данных о субъективном благополучии используется ежеквартально при проведении обследования степени доверия со стороны потребителей.

## **Е. Поощрение использования информации**

34. Что касается мониторинга достижения ЦУР, то планируется обновлять нашу нынешнюю веб-платформу, на которой мы размещали доклады Мексики о ходе реализации ЦРТ. Один из крупных компонентов будет посвящен данным, дезагрегированным по географическому признаку.

35. Вероятно, один из крупнейших вызовов, с которым сталкивается любое НСУ, заключается в том, что все большее число людей будет использовать официальные статистические данные. В Мексике этот вызов тоже существует. Разработанная стратегия направлена на оптимальное использование имеющихся технологических средств, в частности в целях удовлетворения потребностей разного рода пользователей. Мы уже используем традиционные СМИ, такие как ориентированные на массовое вещание радио и телевидение, которые теперь необходимо дополнить новыми информационными каналами, такими как социальные сети. Другой подход заключается в установлении прямого диалога с учащимися и преподавателями, частным сектором и организациями гражданского общества.

## **V. Выводы**

36. В порядке обобщения изложенного в предыдущих разделах можно вынести следующие рекомендации:

a) играть ведущую техническую роль в области официальной статистики;

b) укреплять роль НСУ как координатора деятельности в рамках национальной статистической системы, привлекая к этому процессу не только правительство, но и частный сектор, научные круги и организации гражданского общества;

c) создать координационные механизмы, призванные обеспечить доверительное взаимодействие и взаимопонимание с властями, отвечающими за государственную политику;

d) планировать статистическую и географическую деятельность в соответствии с государственными национальными приоритетами в области развития;

e) проводить исследования и использовать инновации при разработке и применении новых методологий в сотрудничестве с научными кругами, а также продолжать укреплять потенциал сотрудников НСУ;

f) использовать возможности, открывающиеся благодаря географической информации, для составления и распространения статистических данных;

g) стремиться использовать инновационные методы при применении новых информационных технологий для более эффективного распространения статистических и географических данных;

h) изучать и исследовать потенциал новых источников данных, включая "большие данные", в партнерстве с научно-исследовательскими центрами.