

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Шестьдесят шестая пленарная сессия**

Женева, 18–20 июня 2018 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Стратегия развития потенциала в регионе**Европейской экономической комиссии****Организации Объединенных Наций****Стратегия укрепления потенциала в области статистики
в регионе ЕЭК ООН****Записка секретариата***Резюме*

На совещаниях Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) в октябре 2017 года и феврале 2018 года рассматривался вопрос укрепления потенциала в области статистики в регионе ЕЭК ООН. Бюро решительно поддержало предложения в отношении дальнейшей реализации секретариатом мероприятий по укреплению потенциала в области статистики в контексте новых глобальных инициатив, касающихся, в частности, применения статистических данных в интересах реализации целей устойчивого развития (ЦУР), более широкого использования геопространственной информации и модернизации официальной статистики. Бюро отметило, что все страны нуждаются в укреплении своего статистического потенциала в контексте оценки результатов реализации целей в области устойчивого развития.

Настоящий документ представляет собой стратегию, в которой определены принципы, приоритеты и инструменты, которые послужат фундаментом для дальнейшей деятельности ЕЭК ООН по развитию потенциала в области статистики. На своем совещании в феврале 2018 года Бюро КЕС одобрило эту стратегию и поручило секретариату распространить ее для электронных консультаций среди всех членов КЕС.

При условии получения положительного отклика по итогам консультаций пленарной сессии КЕС 2018 года будет предложено ее одобрить.



I. Введение

1. На своих совещаниях в октябре 2017 года и в феврале 2018 года Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) решительно поддержало предложения в отношении дальнейшей реализации секретариатом ЕЭК ООН мероприятий по укреплению потенциала в области статистики в контексте новых глобальных инициатив. Эти инициативы включают в себя применение статистических данных в интересах реализации целей устойчивого развития (ЦУР), более широкого использования геопространственной информации и модернизации официальной статистики. Кроме того, участники совещания экспертов ЕЭК ООН по статистике ЦУР, состоявшегося в апреле 2017 года, подчеркнули, что все страны нуждаются в укреплении своего статистического потенциала в контексте оценки результатов реализации ЦУР.

2. ПАРИЖ-21 (Партнерство в области статистики в целях развития в XXI веке), базирующееся при ОЭСР, созвало группу экспертов, представляющих национальные и международные статистические организации, для рассмотрения подхода к укреплению статистического потенциала на глобальном уровне на основе дискуссионного документа «Осуществить революцию в использовании данных в интересах устойчивого развития: укрепление потенциала в эпоху 4.0»¹. ЕЭК ООН принимает активное участие в работе этой группы и выносит полезные для себя идеи из обмена информацией с другими участниками. Концепция, разрабатываемая этой группой, согласуется со стратегией ЕЭК ООН и может служить средством реализации последней в регионе ЕЭК ООН.

3. В рамках осуществления своей региональной программы работы ЕЭК ООН тесно сотрудничает с другими важными заинтересованными сторонами в целях поиска проектов, способных дополнить ее деятельность, налаживания синергических связей и предупреждения дублирования деятельности; к ним, в частности, относятся Евростат и Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ). Будучи участником деятельности в рамках политики расширения и добрососедства Европейской Комиссии и соответствующих приоритетных направлений, Евростат является важным субъектом в регионе. В настоящий момент эта организация занимается подготовкой региональной программы по статистике (Статистика для Восточного партнерства), к осуществлению которой предполагается приступить в конце 2018 года – начале 2019 года. В рамках этой программы, финансируемой из бюджета внешней политики ЕС, будет оказываться поддержка в развитии официальной статистики в шести странах Восточного партнерства (Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдова и Украине). Кроме того, Евростат оказывает поддержку статистической деятельности Европейской статистической программы, например, в области профессиональной подготовки, а также организации семинаров-практикумов и семинаров высокого уровня, посвященных статистическим данным. Эти мероприятия в основном осуществляются в регионе Восточного партнерства, но в них также принимают участие статистики из стран Центральной Азии.

4. Помимо этого, Евростат оказывает поддержку странам, у которых имеется перспектива вступления в ЕС (в рамках расширения ЕС), в подготовке к нему в виде технической помощи с упором на развитие всех статистических областей, подпадающих под юридические требования ЕС. Эта деятельность включает в себя оценку степени соответствия их статистики стандартам ЕС и Кодексу норм европейской статистики, а также участие в переговорах о присоединении в части, касающейся будущего договора о присоединении, касающегося статистики. Средства на проведение программ сотрудничества по вопросам статистики поступают главным образом из Механизма ЕС по оказанию помощи в период, предшествующий присоединению.

5. В настоящей стратегии с учетом вышеизложенных факторов перемен и партнерств изложены принципы и описаны приоритеты и инструменты, которые лягут

¹ <http://www.paris21.org/capacity-development-40>.

в основу планируемой деятельности ЕЭК ООН по укреплению потенциала в области статистики.

II. Нынешнее положение дел

6. Согласно Стратегическим рамкам подпрограммы ЕЭК ООН «Статистика» на 2018–2019 годы:

«в рамках этой рабочей программы будет оказываться поддержка укреплению статистического потенциала государств – членов ЕЭК, особенно тех из них, которые имеют менее развитые статистические системы. Она будет способствовать осуществлению основополагающих принципов официальной статистики Организации Объединенных Наций и других стандартов и наборов передовой практики Организации Объединенных Наций и обеспечивать оказание консультационной помощи по правовым и институциональным основам официальной статистики. Данная работа будет ориентирована на удовлетворение существующих потребностей и решение национальных приоритетных задач, определенных в рамках глобальных оценок национальных статистических систем. Основное внимание в ней будет уделяться модернизации процесса статистического производства, переписям населения, показателям ЦУР, статистическим данным в разбивке по признаку пола, экономической статистике и экологическому учету и показателям».

7. Укрепление статистического потенциала является одной из общих для всех сотрудников Статистического отдела ЕЭК ООН обязанностей. Оно тесно связано с разработкой и внедрением стандартов и руководящих принципов во многих категориях официальной статистики. В ЕЭК ООН координацией мероприятий по укреплению статистического потенциала занимаются региональные консультанты по вопросам статистики. В большинстве случаев эта деятельность осуществляется в сотрудничестве с другими национальными и международными статистическими организациями.

8. Внимание ЕЭК ООН при реализации деятельности по укреплению потенциала в области статистики традиционно сосредоточено на странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Однако современный контекст, включая утверждение ЦУР и необходимость модернизации статистического производства, затрагивает все страны – члены ЕЭК ООН. Стран, способных производить статистические данные более чем по половине показателей, необходимых для оценки результатов реализации ЦУР, на сегодняшний день мало. С этим связаны и другие задачи: приобретающая все большее значение интеграция статистической и геопространственной информации, удовлетворение спроса на большое число новых видов статистики, а также потенциальное использование новых источников данных. Иными словами, укрепление статистического потенциала является насущной необходимостью во всех странах ЕЭК ООН, хотя объем, характер, тип и формат соответствующей деятельности, естественно, будет отличаться от страны к стране.

III. Новый подход к укреплению потенциала

9. В прошлом деятельность ЕЭК ООН по укреплению статистического потенциала сводилась главным образом к организации учебных семинаров-практикумов. Такие семинары-практикумы обычно посвящены конкретным тематическим областям деятельности. То есть в центре внимания был конкретный сотрудник, а не организация. В условиях новых задач, обрисованных выше, и, в частности, спроса на статистику для ЦУР, необходим более комплексный подход. Для этого следует разработать стратегию, в которой учитывались бы все аспекты организации, с тем чтобы помощь и усилия по укреплению потенциала были сосредоточены там, где это больше всего требуется.

10. В основе предлагаемой стратегии лежит концепция возможностей. В общих словах под возможностью понимается «способность, которой обладает организация,

лицо или система, для реализации которой требуется определенное сочетание организационных элементов, людских ресурсов, процессов и технологий»². Возможности – это то, чем занимается или должна заниматься организация. В статистических организациях это сезонная корректировка, сбор данных через Интернет и применение методов машинного обучения. Как указано в приведенном выше определении, для наличия возможностей требуется определенное сочетание различных факторов и аспектов – примерно как в случае экономической концепции факторов производства (труд, земля, капитал). Полный перечень аспектов возможностей в области официальной статистики приведен в разделе IV (С), ниже, а также дополнительно разъяснен в приложении.

11. Одна из причин, по которым предлагается не сосредоточивать внимание на подготовке конкретных сотрудников, заключается в том, что некоторым статистическим организациям не удастся обеспечивать конкурентоспособный оклад, что становится причиной высокой текучести кадров. В результате обучение людей может иметь ограниченный эффект. Хотя будет по-прежнему необходимо осуществлять подготовку кадров, ее следует совмещать с усилиями по обеспечению достаточной оснащенности организаций в целом методами, технологиями, процессами, информацией и стандартами при обеспечении надлежащей институциональной базы.

IV. Стратегия укрепления национального статистического потенциала

12. Стратегия укрепления статистического потенциала зиждется на трех элементах: это принципы, приоритеты и инструменты.

A. Принципы

13. Ниже перечислены основные принципы предлагаемой стратегии:

- открытый доступ для всех: в условиях необходимости сбора данных по ЦУР и модернизации статического производства все страны ЕЭК ООН нуждаются в укреплении потенциала вне зависимости от уровня развития их статистических систем;
- связь с нормотворческой работой ЕЭК ООН: мероприятия по укреплению потенциала содействуют осуществлению и применению стандартов и руководящих принципов КЕС;
- четкое целеполагание: этот принцип связан с предыдущим и означает, что укрепление потенциала должно осуществляться в тех областях, в которых ЕЭК ООН обладает признанным экспертным опытом, в интересах обеспечения оптимального использования ограниченных ресурсов;
- ориентированность на конкретные результаты: мероприятия по укреплению потенциала разрабатываются и реализуются таким образом, чтобы обеспечить их максимальную эффективность. Эффективность подлежит оценке, результаты которой используются для повышения эффективности деятельности в будущем;
- ориентированность на потребности: деятельность по укреплению потенциала организуется в соответствии с потребностями, выявленными и заявленными странами, в том числе в рамках глобальных оценок национальных статистических систем;
- взаимодействие и партнерство с другими субъектами: деятельность по укреплению потенциала координируется с другими организациями,

² На основе определения, используемого в рамках Модели архитектуры Открытой группы (МАОГ) – <http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/chap03.html>.

предлагающими такие услуги, во избежание дублирования усилий и в целях обеспечения согласованности и последовательности при консультировании стран;

- устойчивое укрепление потенциала: деятельность по укреплению потенциала приводит к долгосрочному повышению возможностей стран-клиентов.

В. Приоритеты

14. Несмотря на то, что деятельность по укреплению потенциала будет обусловлена заявленными потребностями, а значит приоритеты будут определять страны-клиенты, можно уже сейчас, на основе анализа последних тенденций предположить, какие направления укрепления потенциала будут с большой вероятностью приоритетными в ближайшие три–четыре года. К числу вероятных приоритетов относятся:

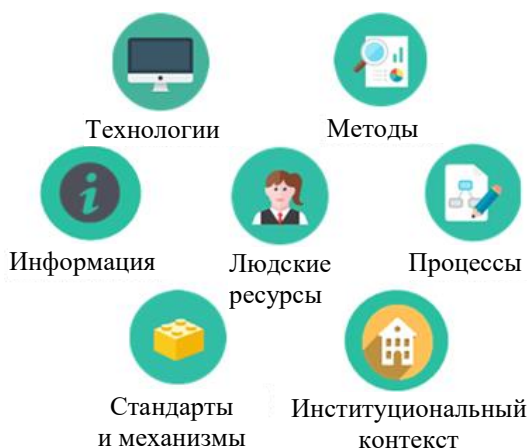
- статистика по реализации ЦУР с упором на институциональные вопросы;
- управление геопространственной информацией, включая интеграцию статистической и геопространственной информации;
- переписи населения и жилищного фонда, миграционная и гендерная статистика;
- статистика в области окружающей среды и эколого-экономический учет;
- модернизация официальной статистики;
- основные данные экономической статистики и последствия глобализации.

15. Кроме того, повышенное внимание будет уделяться повышению управленческого и организационного потенциала. Эта работа будет включать в себя такие направления, как управление в условиях перемен и управление рисками, а также налаживание эффективных партнерских связей, прогнозирование возможностей и планирование использования ресурсов. Работа ЕЭК ООН по модернизации официальной статистики показала, что основные препятствия на пути укрепления потенциала в этой сфере носят не технологический характер. Они чаще связаны с организационной и управленческой культурой. Обучение технических специалистов не даст требуемой отдачи, если организационная и управленческая культура не будет ориентирована на развитие и перемены.

С. Инструменты

16. Деятельность по укреплению статистического потенциала будет гораздо масштабнее простого обучения. Она будет опираться на определение возможности, приведенное в пункте 7 выше. Как следует из этого определения, возможность имеет несколько аспектов. Полный перечень аспектов статистических возможностей приводится в диаграмме ниже, а в приложении к настоящему документу содержится более подробное описание каждого из них.

Рис.
Семь аспектов статистических возможностей



17. Для расширения возможностей статистической организации на конкретном направлении требуется, как правило, задействовать несколько аспектов. Так, например, в случае сезонных корректировок одного лишь обучения сотрудников или предоставления им программного обеспечения будет недостаточно для обеспечения организации необходимым потенциалом. Здесь требуется более комплексный подход и учет всех семи аспектов.

18. В отношении любой возможности (например, сезонной корректировки) можно оценить уровень, на котором организация находится в настоящее время, и уровень, которого она хочет достичь. Эта оценка может быть разбита по аспекту возможности, как показано выше, что позволяет определить приоритеты с точки зрения инвестиций и укрепления потенциала. В этом смысле удобным управленческим инструментом может оказаться «модель зрелости». В приложении в настоящему документу приводятся пояснение и визуализация модели зрелости.

V. Осуществление стратегии

19. Первым конкретным шагом в осуществлении настоящей стратегии будет создание механизма для регулярного сбора информации о приоритетах стран. В основе будет лежать информация, получаемая во время электронных консультаций по вопросам стратегии с членами Конференции европейских статистиков, а также:

a) информация, полученная в результате глобального обзора потребностей в области наращивания потенциала в контексте производства статистических данных по ЦУР, осуществляемого ПАРИЖ-21 и Группой высокого уровня по вопросам партнерства, координации и укрепления потенциала в области статистики в интересах Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;

b) рекомендации, вынесенные по итогам глобальных оценок национальных статистических систем, проводимых совместно ЕЭК ООН, Евростатом и ЕАСТ;

c) потребности, выявленные группами экспертов ЕЭК ООН, а также в ходе уже реализуемых мероприятий по укреплению потенциала.

20. Национальные приоритеты будут оцениваться исходя из принципов, изложенных в настоящей стратегии, что позволит определить, каким образом выявленные потребности можно наиболее эффективно удовлетворить в рамках соответствующих случаях совместных с партнерскими организациями усилий.

Приложение

Возможности и модель зрелости

А. Что такое возможность?

1. Возможность определяется как «способность, которой обладает организация, лицо или система. Для реализации возможностей, как правило, требуется определенное сочетание организационных элементов, людских ресурсов, процессов и технологий» (Источник: Модель архитектуры Открытой группы (МАОГ) v9.1 – <http://pubs.opengroup.org/architecture/togaf9-doc/arch/chap03.html>).
2. В качестве примеров возможностей из практики статистических организаций можно привести сезонные корректировки, сбор данных через Интернет, их распространение по Интернету, редактирование данных, разработку вопросников и пр. Концепция возможностей может быть также применена к внедрению статистических стандартов.
3. Каковы аспекты статистических возможностей? Как следует из определения, для наличия возможностей требуется определенное сочетание различных факторов и аспектов – примерно как в случае экономической концепции факторов производства (труд, земля, капитал).

Рис. 1

Полный набор аспектов статистических возможностей



4. Для расширения возможностей статистической организации на конкретном направлении требуется, как правило, задействовать несколько аспектов. Так, например, в случае сезонных корректировок одного лишь обучения сотрудников или предоставления им программного обеспечения будет недостаточно для обеспечения организации необходимым потенциалом.
5. В ряде случаев те или иные факторы могут быть неприменимы, и в этих случаях эти факторы не следует учитывать.

В. Что такое модель зрелости?

6. Модель зрелости представляет собой инструмент самооценки, призванный помочь организации понять, в какой степени ей удалось сформировать возможность или внедрить стандарт. Другими словами, она помогает организации оценить свой уровень «организационной зрелости» в отношении соответствующей возможности или стандарта. Модель зрелости представляет собой таблицу, в которой в строках показаны аспекты зрелости, а в столбцах – уровни зрелости. Аспекты должны быть те же, что были указаны выше для возможностей (технологии, методы, информация, людские ресурсы, процессы, стандарты и механизмы, а также институциональный контекст). В зависимости от типа возможности или стандарта один или несколько аспектов могут оказаться неприменимыми. В таком случае их можно оставить без внимания.

7. В каждом поле таблицы, представляющей собой модель зрелости, должно содержаться краткое описание того, что представленное сочетание уровня зрелости и аспект означает на практике. У каждой конкретной возможности или стандарта часто будет отдельное описание.

8. Концепция моделей зрелости для официальной статистики стала результатом адаптации модели зрелости, разработанной для интеграции служб Открытой группы (OSIMM)³. В 2016 году в рамках Группы высокого уровня ЕЭК ООН по модернизации официальной статистики были разработаны несколько экспериментальных моделей зрелости: для внедрения Типовой модели производства статистической информации, а также для управления рисками в статистических организациях⁴.

Рис. II
Уровни зрелости

Аспект	Уровень зрелости				
	Начальная осведомленность	Этап до внедрения	Ранний этап внедрения	Корпоративное внедрение	Зрелое внедрение
Людские ресурсы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Методы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Технологии	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Стандарты/ механизмы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Процессы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Информация	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Институциональный контекст	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание

С. Как следует использовать модель зрелости?

9. Модели зрелости используются для определения актуального и целевого уровня зрелости. Это инструменты управления, позволяющие выявить те области, которые требуют усовершенствований, и определить приоритеты. Целевым уровнем зрелости может быть «зрелое внедрение», но в случае некоторых возможностей или стандартов организация может признать достаточным низкий уровень зрелости. В приведенном ниже примере целевой уровень зрелости обозначен как «корпоративное внедрение». Организация пришла к выводу, что достигла этого уровня в плане «методов», но не в плане остальных аспектов. Наибольший объем работы предстоит на направлениях «технологии» и «процессы», поскольку здесь организация находится лишь на уровне

³ <http://www.opengroup.org/soa/source-book/osimmv2/>.

⁴ <http://statswiki.unece.org/pages/viewpage.action?pageId=129172266>.

«начальной осведомленности». По результатам этой оценки, вероятнее всего, в качестве приоритетных направлений дальнейшей работы будут избраны «технологии» и «процессы».

Рис. III
Целевые показатели уровня зрелости

Аспект	Уровень зрелости				
	Начальная осведомленность	Этап до внедрения	Ранний этап внедрения	Корпоративное внедрение	Зрелое внедрение
Кадровые ресурсы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Методы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Технологии	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Стандарты/механизмы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Процессы	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Информация	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание
Институциональный контекст	Описание	Описание	Описание	Описание	Описание

Цель

10. Возможны случаи, когда целесообразно, если это возможно, устанавливать разные целевые показатели уровня зрелости для различных аспектов. В таких случаях при определении приоритетов следует принимать во внимание относительную дистанцию между нынешним и целевым уровнями.

11. Возможным направлением дополнительного развития данного подхода может быть сбор информации о том, каким образом организация повысила свой уровень зрелости по различным аспектам основных возможностей. Если систематизировать эту информацию, она может послужить своего рода «дорожной картой», на которую другие организации могли бы опираться как на передовой опыт. Ряд проектных шаблонов такого рода «дорожной карты» были также разработаны в 2016 году в рамках проекта «Модели зрелости модернизации» под эгидой Группы высокого уровня по модернизации официальной статистики⁵.

⁵ <https://statswiki.unece.org/display/RMIMS/MMM+Roadmap+Tools>.