



Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Шестьдесят шестая пленарная сессия

Женева, 18–20 июня 2018 года

Пункт 3 b) предварительной повестки дня

**Измерять то, что имеет важное значение –
расширение охвата официальной статистики:****Заседание 2: Как реагировать быстро****Решиться на изменения в меняющемся обществе****Записка Центрального статистического бюро Нидерландов***Резюме*

В 2015 году Центральное статистическое бюро Нидерландов (ЦСБ) взяло курс на расширение взаимодействия с обществом в целях сохранения актуальности своей деятельности и максимального расширения охвата и усиления воздействия проводимой им работы. Во-первых, ЦСБ ввело новый способ распространения результатов работы в целях повышения их наглядности и расширения основы для принятия решений, опирающихся на факты. Во-вторых, весьма пристальное внимание было уделено осуществлению инновационной деятельности с проведением разумной стратегии и введением в действие в 2016 году Центра статистики больших данных ЦСБ. Центр проводит эксперименты с использованием новых, личных данных, что ведет к появлению значительного числа инновационных данных официальной статистики. Этот процесс подкрепляется научными исследованиями, касающимися проверки достоверности данных, качества данных и методологических проблем, возникающих при переходе от экспериментального продукта к официальной статистике. В-третьих, ввиду того что решение многих стратегических задач перешло от национальных государственных учреждений к муниципалитетам, Центральным статистическим бюро созданы городские центры хранения и обработки данных, оказывающие помощь местным и региональным органам власти в удовлетворении этих новых информационных потребностей. В-четвертых, ЦСБ превратилось в научное учреждение, содействующее профессиональной подготовке будущих научных кадров, занимающихся сбором и обработкой данных.



Для предоставления обществу соответствующей информации требуются сотрудничество множества организаций и проявление более предпринимательского подхода. Соответственно, возникает необходимость изменить способы формирования информации, финансирования производства конечных продуктов и создания новых моделей предпринимательства, а также представления и распространения результатов работы. В настоящем документе рассматриваются некоторые варианты, которым ЦСБ отдало предпочтение по указанным темам, а также представлен приобретенный опыт и извлеченные из него уроки. Документ представлен для обсуждения на семинаре Конференции европейских статистиков на тему «Измерять то, что имеет важное значение – расширение охвата официальной статистики», заседание 2: «Как реагировать быстро».

I. Введение: задачи, стоящие перед Центральным статистическим бюро Нидерландов

1. Наша служба в Центральном статистическом бюро Нидерландов (ЦСБ) состоит в том, чтобы информировать инстанции, занимающиеся разработкой политики, и директивные органы, а также исследователей, предпринимателей и широкую общественность о соответствующих происходящих в обществе явлениях. В отличие от других поставщиков информации мы используем подход с множественными показателями для получения последовательных и полноценных выводов. По закону наша задача состоит в предоставлении статистических данных, но вместе с тем и в поощрении использования статистических данных на всех уровнях государственного управления. ЦСБ издавна занимается сбором и обработкой огромного числа разнообразных наборов данных и интеграцией данных с целью составления и опубликования независимых, высококачественных статистических данных при соблюдении неприкосновенности частной жизни и аспектов безопасности.

2. Само общество в настоящее время очень быстро меняется, что приводит к кардинальным изменениям как с точки зрения наличия данных, так и с точки зрения потребностей в информации. Данные генерируются в результате многих видов взаимодействия людей, огромные объемы данных производятся все возрастающим числом работающих приборов и датчиков. Имеются технические возможности и желание общества обработать, скомпоновать и использовать эти данные применительно к бесчисленным видам деятельности. У директивных органов есть сильное стремление подкрепить новые политические меры своевременно полученными и необходимыми данными. С другой стороны, в обществе наблюдается все более напряженное противоречие между потенциальными выгодами использования данных и сохранением неприкосновенности частной жизни.

3. Мы также видим, что в Нидерландах все новые и новые стратегические задачи делегируются муниципалитетам, что приводит к возникновению новых и конкретных информационных потребностей со стороны все большего числа директивных органов. На региональном уровне ускоряется цикл проведения в жизнь политических мер. Все это ведет к повышению спроса на высококачественную, подробную, своевременную и транспарентную информацию, которую могут использовать не только политики, но и исследователи и общественность в целом.

4. Кроме того, статистические учреждения все чаще сталкиваются с неготовностью участвовать в обследованиях, страдают от сокращений бюджета и конкуренции со стороны компаний, которые утверждают, что предоставляют информацию, необходимую для разработки политики. Наконец, административные данные, к которым мы по закону имеем доступ, не всегда содержат нужный уровень детализации либо не всегда своевременны настолько, насколько это необходимо. С уверенностью можно сделать вывод о том, что эти события оказывают и будут оказывать значительное воздействие на способы сбора, анализа и распространения наших статистических материалов, а, возможно, даже на нашу роль в обществе.

II. Как с ними обращаться? Наша стратегия

5. Необходимы дополнительные показатели и, следовательно, дополнительные данные для описания социальных явлений в их полном объеме. Мы испытываем нехватку данных, которую необходимо устранить, прежде чем мы сможем оказать всестороннюю поддержку разработке политики на основе фактических данных. С 2015 года ЦСБ избрало другой курс, с тем чтобы сохранять свою актуальность и максимально усилить отдачу от своей работы. Осуществление инноваций способом постепенного продвижения вперед мы заменили на достижение ряда изменений «прорывным» способом. Мы видим, что для предоставления обществу соответствующей информации все больше и больше требуются сотрудничество множества организаций, доступ к данным, твердое руководство и более активный предпринимательский подход.

- В нашем новостном отделе применен новый способ распространения результатов работы, чтобы сделать их более зримыми и расширить практику принятия решений на основе фактов путем подготовки статистических данных, сфокусированных на социальных явлениях.
- Для удовлетворения растущего спроса на информацию со стороны муниципалитетов мы взяли на себя более ответственную роль на низовых региональных уровнях в так называемых городских центрах хранения и обработки данных.
- Весьма пристальное внимание было уделено трем программам инновационной деятельности. За счет этих программ Центральное статистическое бюро Нидерландов стремится стать центром передового опыта. В результате в 2016 году был введен в действие Центр статистики больших данных (ЦСБД) ЦСБ. В ЦСБД совместно с нашими партнерами мы используем новые источники данных и готовим новые, оперативные и подробные показатели, которые приводят к созданию инновационных, экспериментальных продуктов. Инновационная деятельность частично финансируется за счет выполнения работы на заказ и в основном за счет получения субсидий. С этой целью мы начали организацию службы по освоению субсидий.
- Две другие инновационные программы начинают действовать в этом году. Для устранения упомянутой нехватки данных программа усовершенствованного сбора данных служит средством получения доступа ко всем источникам, важным для достижения наших целей, главным образом к данным, находящимся в распоряжении частного сектора. Могут разрабатываться новые показатели, которые уменьшат нашу зависимость от обследований и, таким образом, в значительной степени сократят административную нагрузку на общество. В рамках нашей программы информационного диалога мы стремимся повысить доступность нашей статистической информации, используя в конечном итоге естественно-языковой интерфейс с голосовым управлением, обеспечивающий информацию в режиме реального времени (статистический «SIRI»).
- ЦСБ превратилось в научное учреждение, содействующее профессиональной подготовке будущих научных кадров, занимающихся сбором и обработкой данных, для всех уровней государственного управления в Нидерландах. В сентябре 2018 года ЦСБ в сотрудничестве с Министерством внутренних дел и по делам королевства организует общеправительственную стажировку по данным, в ходе которой недавно принятые на работу научные кадры, занимающиеся сбором и обработкой данных, будут в течение одного года проходить подготовку в ЦСБ, прежде чем приступить к работе в организации, которая приняла их на работу.

III. Более глубокое погружение

6. В свете вышеописанных изменений мы видим, как изменяются способы формирования информации, финансирования производства продуктов, создания новых моделей предпринимательства, а также представления и распространения результатов работы. Ниже вы найдете краткое описание новостного отдела ЦСБ, городских центров хранения и обработки данных и Центра статистики больших данных ЦСБ.

A. Процесс распространения в ЦСБ: наш новостной отдел

7. Мы в ЦСБ хотим не только готовить статистические данные, но и быть уверенными в том, что общество сможет ими воспользоваться. Поэтому ответы на назревшие вопросы в обществе должны быть даны таким образом, чтобы они были понятны пользователям. Одних лишь цифр, данных и отдельных показателей во многих случаях недостаточно для исчерпывающего ответа, которого люди ожидают.

Им необходимы описания сложных явлений, которые скрываются за статистическими данными.

8. Процесс распространения организован у нас, как в компаниях средств массовой информации, где есть центральное информационное бюро, редакционный персонал и редакторы. Нами также созданы два основных канала распространения: один прямой и один вспомогательный. Прямой канал представляет собой наши «собственные СМИ», такие как собственная платформа открытых данных и интерфейс Statline, наш веб-сайт, наши учетные записи в социальных сетях и печатные материалы. Вспомогательный канал представлен «заработанными СМИ»: нидерландскими новостными организациями, включая печатные и вещательные средства массовой информации, которые ежедневно доносят до общественности наши самые свежие статистические данные и материалы. Наш новостной отдел располагает самой современной радио- и телевизионной студией с прямым аудиовизуальным подключением к системе нидерландского телевидения. Эта студия также используется нашими подготовленными пресс-секретарями для ведения передач в прямом эфире. Персонал обучен готовить содержание передач по своему усмотрению и поддерживать связи с журналистами в непосредственном взаимодействии с информационными организациями. Осуществляется управление сетевым контентом и постоянное обновление Twitter-каналов.

9. Мы передаем значительную (не требующую особого обращения) часть наших публикаций в средства массовой информации за 24 часа до запланированного времени выпуска, с тем чтобы они могли подготовить обстоятельные доклады. В большинстве случаев мы также устанавливаем время публикации наших материалов на полночь (начало дня), с тем чтобы все средства массовой информации могли начать опубликование новостей одновременно с раннего утра, добиваясь таким образом наибольшего воздействия.

В. Городские центры хранения и обработки данных

10. Одна из самых больших опасностей того, что каждый муниципалитет обслуживает/выполняет свои собственные информационные требования заключается в том, что это способствует возникновению целого ряда определений, подходов, методологий и наглядных представлений. Мы предвидели возникновение такой ситуации, когда отдельные города и муниципалитеты не смогут сопоставить показатели, а информацию невозможно будет обобщить на национальном уровне. Поскольку обратить вспять такую ситуацию было бы чрезвычайно трудно, ЦСБ пустил в ход концепцию городского центра хранения и обработки данных. Согласно этой концепции учреждаются региональные представительства ЦСБ на местном уровне в муниципальных учреждениях. Местные директивные органы и работники ЦСБ совместно работают в этом городском центре хранения и обработки данных в целях удовлетворения информационных потребностей в конкретном городе. Поскольку большинство данных, которые требуются в городах, уже имеются в наличии или ЦСБ может предоставить их по низкой стоимости, местные власти экономят денежные средства, достигая при этом лучших результатов, и ЦСБ при этом будет покрывать расходы на содержание этих центров хранения и обработки данных. Результаты и используемые методы распределяются в рамках сообщества городских центров хранения и обработки данных. Также в 2016 году мы наладили партнерские отношения с Всемирным советом по городским данным (WCCD), где применяется стандарт ИСО для сертификации отдельных городов на основе конкретных показателей. В настоящее время в Нидерландах уже имеются 11 различных центров хранения и обработки данных: 8 городских центров, 1 сельский центр (созданный несколькими более мелкими муниципальными образованиями), 1 центр на провинциальном уровне в провинции Лимбург, 1 департаментский центр в министерстве экономики и 1 научный центр в Университете Гронингена. ЦСБ также оказывает городам помощь с информационным обеспечением по их наиболее важным вопросам политики и консультирует по вопросам выделения ресурсов.

С. Центр статистики больших данных ЦСБ

11. Миссия Центра статистики больших данных (ЦСБД) состоит в применении источников больших данных в официальной статистике¹. Мы находимся в уникальном положении, поскольку способны интегрировать эти источники больших данных в обилие данных обследований и данных из административных источников, которые уже имеются у ЦСБ и только лишь у ЦСБ. Такое положение превращает нас в государственный концентратор информации в Нидерландах. В то же время мы берем на себя ответственность за все вопросы конфиденциальности и безопасности, связанные с большими данными. В программном заявлении Центра статистики больших данных ЦСБ указано:

ЦСБД изучает и использует новые источники данных, применяя современную методологию в сотрудничестве с партнерами, в целях предоставления своевременной, всеобъемлющей информации о социальных явлениях, имеющих значение для пользователей.

12. Мы в ЦСБД повышаем своевременность статистики, создаем новые и совершенствуем имеющиеся статистические данные (например, с более высоким пространственным разрешением, за более короткие периоды времени или с дополнительной разбивкой), снижая при этом административную нагрузку на общество.

13. Результаты часто публикуются на www.cbs.nl/innovation, где мы также обращаемся к общественности с просьбой обеспечить активную обратную связь. Эти бета-версии продуктов не являются официальной статистикой, однако они выходят за рамки экспериментов. Они служат подтверждением замыслов, в соответствии с которыми исследуются новые источники на предмет их качества, и мы демонстрируем их применимость к конкретным социальным проблемам. Кроме того, разрабатываются новые способы наглядно представить информацию и выдвигаются новые идеи. Бета-версии продукции переносятся на внутреннее производство в других подразделениях ЦСБ, при условии, что качество является достаточно высоким и существует постоянный спрос. Темы, на которых сосредоточено внимание, включают в себя переход к энергетической безопасности, качество воздуха, мобильность и охрану здоровья. Мы также работаем над вопросами, касающимися экономических показателей, рынка жилья, безопасности, рынка труда, целей в области устойчивого развития (ЦУР) и «умных» городов. Кроме того, ЦСБД направляет усилия на решение вопросов, связанных с условиями и методологиями. Необходима разработка новых методов, таких как машинное обучение, интеллектуальный анализ текстовых данных или ИИ, которые могут помочь извлекать соответствующую статистическую информацию из источников генерируемых данных. Новые методы также необходимы для интеграции разнородных и порой нестабильных источников данных, поскольку ценность ЦСБД заключается именно в таком сочетании. Другие интересующие нас темы включают доступ к данным, целостность данных, этика и конфиденциальность.

14. Мы в ЦСБД активно сотрудничаем с более чем 40 партнерами, как в Нидерландах, так и за рубежом: университетами и научно-исследовательскими организациями, национальными статистическими учреждениями и государственными учреждениями, и частным сектором. В рамках этих партнерских отношений новые идеи и продукты могут быть воплощены в новые бизнес-модели; мы можем делиться этими знаниями, данными и инфраструктурой в целях создания ценного продукта и повышения потенциала обеих организаций. Поскольку все больше данных будет распределяться между организациями, серьезное внимание уделяется разработке технических методов совместного использования данных с соблюдением их

¹ Мы не пользуемся официальным определением больших данных в данном контексте. Это развивающееся понятие, и существует целый ряд определений. Мы в основном имеем в виду данные, которые, в отличие, скажем, от данных обследований и переписей, изначально собираются не для статистических, а для других целей. В качестве примеров можно привести данные датчиков, транзакционные данные, данные социальных сетей и веб-сайтов, административные данные, интернет вещей и т. д.

конфиденциальности (СИДСК) и сопутствующих этому процессу этических и правовых рамок. Мы также считаем, что среди граждан Нидерландов необходимо повысить осведомленность о возможных выгодах для общества и о том, как осуществляется защита их конфиденциальности.

IV. Заключительные замечания и извлеченные уроки

15. Для того чтобы в будущем оставаться общественно значимыми, нам необходимы подлинные и быстрые изменения. Традиционные методы и практика утрачивают свои позиции, и их место должны занять новые. За последние несколько лет мы извлекли некоторые ценные уроки, продвигаясь по этим направлениям. В качестве своих заключительных замечаний мы хотели бы поделиться некоторыми из этих уроков (в произвольной последовательности):

- Объединение усилий. Будущее за экосистемами и (временными) коалициями и объединениями. Ввиду бюджетных сокращений, быстрых темпов технологических изменений и растущей доступности источников данных необходимо сотворчество, и ни одна организация не сможет действовать, полагаясь лишь на собственные силы. Затеять такое сотрудничество не всегда легко. Для этого требуется нестандартный подход, при котором следует учесть общие цели обеих организаций. Это в первую очередь относится к консорциумам с компаниями, когда коммерческие дела зачастую являются основной движущей силой.
- Диалог. Требуется приложить немало усилий, чтобы наладить диалог с директивными органами. Мы в ЦСБ не всегда точно знаем, какие у них есть вопросы, а директивные органы, в свою очередь, не всегда в курсе всех возможностей ЦСБ и того, и какие инновации оно может предложить. Для заполнения этих пробелов требуется тесное сотрудничество. В то же время необходим диалог в рамках ЦСБ, поскольку изменение редко происходит без сопротивления.
- Потребность в данных. Доступ к данным по-прежнему является трудным вопросом. В прошлом году мы получили доступ к (частным) данным по жилищному рынку, навигационным системам, данным мобильной телефонной связи, наборам данных по переходу к энергетической безопасности и зрительским оценкам. Мы также использовали открытые данные, в том числе социальных сетей, источников о кибербезопасности и данные наблюдения Земли. Для достижения наших целей нам необходим доступ к большему числу источников. В связи с этим на национальном уровне готовится новое законодательство, и мы также участвуем в соблюдении нового законодательства ЕС.
- Сосредоточение внимания. Мы осуществили это, создав новые подразделения, которые выведены из существующей организационной структуры. Наряду с этим ЦСБД действует в рамках организации в качестве предпринимательского стартапа и может свободно изучать роли, динамичные процессы и информационные технологии, которые необходимы для его успеха. ЦСБД связан с остальными структурами ЦСБ и с третьими сторонами через посредство гибких, междисциплинарных проектных групп.
- Управление ожиданиями. Понимание контекста источника, его исследование, предварительная обработка и изучение степени его применимости являются задачами трудными и требующими большого количества времени. Необходимо разъяснить нашему окружению, что эти действия требуют времени и что извлечение транспарентных, объективных сведений из источников генерируемых данных – дело нетривиальное.
- Действие. Мы перешли от мысли о том, возможно ли что-либо, к мысли, как сделать это возможным. Это относится к тому, что мы сталкиваемся с лавиной

данных, разрабатываем соответствующие методологии, занимаем позиции на более низком региональном уровне и расширяем наше присутствие в обществе.

- Серьезность намерений. Необходимым условием для начала действий является твердая позиция высшего руководства. Наряду с этим мы в ЦСБД усвоили, что вложения владельцев предприятий в наш контент необходимы на как можно более раннем этапе процесса.
- Уверенность в себе. Будучи статистическим агентством, имеющим доступ к изобилию данных из административных источников и четкие цели, мы являемся привлекательной для сотрудничества организацией. Вскоре после введения в действие городских центров хранения и обработки данных и ЦСБД мы прекратили поиски новых партнеров, поскольку те пришли, разыскивая нас. Это существенно укрепило нашу уверенность.
- Большие цели, малые шаги. В осуществлении экспериментальных проектов в целом и в накоплении опыта в рамках партнерских отношений с третьими сторонами лучше всего совершать небольшие шаги. Не платите за неудачи дорого, и пусть неудачи проходят быстро, опирайтесь на успехи. Партнерствам будет дан старт лишь в том случае, если виден реальный (небольшой) проект. Одни лишь намерения не приводят к результатам.

Библиография

B. Braaksma, B.Kroese, M. Vucsan, Modernisation at Statistics Netherlands: A strategic agenda, 2016.

www.cbs.nl/Innovation.
