

**Статистическая комиссия****Сорок первая сессия**

23–26 февраля 2010 года

Пункт 3(к) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решений:
реестр глобальных статистических стандартов**Национальный статистическо-географический
институт Мексики: международные статистические
стандарты и согласование национальной статистики****Записка Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе дается описание веб-сайта, созданного Национальным статистическо-географическим институтом Мексики (ИНЕХИ), на котором размещен реестр глобальных статистических стандартов. Этот реестр был составлен в соответствии с установленным в новом мексиканском законодательстве о статистике требованием о том, чтобы национальные методологии соответствовали международным рекомендациям и стандартам. Мексика предлагает эту систему международному сообществу и считает, что реестр необходимо полностью перевести на другие языки и разместить его на веб-сайте Статистического отдела Организации Объединенных Наций. Помимо этого предлагается осуществлять в будущем процесс обзора, проверки и обновления системы в тесном сотрудничестве с международными организациями, которые отвечают за соблюдение различных глобальных стандартов в разных тематических областях. Статистической комиссии предлагается высказать свои мнения в отношении доклада и курса действий, рекомендуемого в настоящем докладе.

* E/CN.3/2010/1.



Доклад Национального статистическо-географического института Мексики о международных статистических стандартах и согласовании национальной статистики

I. Введение

1. В настоящем докладе дается описание того, как Национальный статистическо-географический институт Мексики (ИНЕХИ) составил реестр международных статистических стандартов в связи с установленным в новом национальном законодательстве о статистике четким требованием о том, чтобы в национальной статистической системе учитывались международные нормы. В докладе отмечается, что соответствие международным стандартам является важным инструментом согласования и укрепления мексиканской статистической системы. В докладе также дается описание многочисленных проблем, связанных с определением, описанием и классификацией международных статистических стандартов для обеспечения их включения в базы данных. Помимо этого, в докладе излагается идея использования базы данных в качестве исходной основы для разработки инструмента для определения степени соответствия международным стандартам. Национальный институт, который осуществил значительные первоначальные инвестиции для составления этого реестра, предлагает эту базу данных для использования мировым статистическим сообществом. Ее предлагается разместить на веб-сайте Статистического отдела Организации Объединенных Наций. Поскольку практически все международные статистические стандарты были разработаны и/или поддерживаются международными организациями, являющимися членами Комитета по координации статистической деятельности, также предлагается, чтобы Комитет провел обзор базы данных в ее нынешнем формате и разработал процедуру усовершенствования и ведения этого важного реестра в будущем.

II. Новые правовые рамки

2. В апреле 2006 года ИНЕХИ в результате внесения поправок в Конституцию получил техническую и административную самостоятельность. Два года спустя, в апреле 2008 года, вступил в силу новый закон о национальной системе статистическо-географической информации. Законодательство о статистике является инструментом для организации «национальной системы» в соответствии с предусмотренными в Конституции принципами доступа к информации, транспарентности, объективности и независимости. Цель национальной системы заключается в предоставлении государственным органам, а также пользователям в целом достоверной, высококачественной и соответствующей информации для поддержки процесса национального развития. Данные,готавливаемые национальной системой, считаются официальными и должны использоваться федеральным правительством и правительствами штатов, а также муниципальными органами власти. В связи с этим ИНЕХИ были предоставлены нормативные полномочия, и на него была возложена ответственность за координацию деятельности национальной системы.

3. В соответствии с конституционными принципами ИНЕХИ обязан обеспечивать, чтобы: а) то, что концептуально определено как «информация, представляющая национальный интерес», удовлетворяло стратегическим потребностям социально-экономического развития страны; б) информация была сопоставимой во времени; и с) статистические и географические процедуры соответствовали международным нормам, что позволило бы обеспечить международную сопоставимость. В этих новых правовых рамках вопрос о международных нормах и рекомендациях приобретает особое значение в том, что касается национальной статистики. В законодательстве установлено недвусмысленное требование об учете международных норм, передовых методов и рекомендаций международных организаций. Международные стандарты необходимо анализировать и адаптировать с учетом национальных условий для обеспечения сопоставимости региональных и международных данных.

III. Международная сопоставимость информации

4. В мире с открытыми экономиками и международными рынками, в котором набирает темпы процесс глобализации, часто отмечается необходимость обеспечения сопоставимости официальной экономической, социальной, экологической и географической информации. В наши дни информация свободно пересекает границы и используется в аналитических процессах с участием иностранных пользователей и/или при агрегировании данных из других стран. При этом такая интеграция различных источников данных является сложным процессом и может приводить к неправильным толкованиям и выводам, особенно в тех случаях, когда внешне одинаковые атрибуты данных формируются с использованием различных определений, классификаций или методов. Международные организации как раз рекомендуют избегать возникновения таких ситуаций за счет использования международных норм и общепризнанных методов для содействия обеспечению согласованности национальных статистических систем. Разработка системы международных стандартов означает создание «общего языка», который позволяет производить эффективные международные сопоставления и осуществлять плодотворный диалог на основе статистической информации, подготовленной на различных национальных уровнях.

5. Хотя обеспечение бóльшей сопоставимости национальной информации безусловно является желаемой целью, это требование не может быть абсолютным. Не все международные стандарты могут быть непосредственно применимы к национальной системе. Есть области, в которых разработка национальных стандартов обеспечивает более полное представление о конкретных национальных реальностях. В связи с этим в мексиканском законодательстве установлено требование об учете международных стандартов при разработке национальных методов, означающее, что цель интеграции национальной информации в международном контексте должна поддаваться количественному определению, иметь реалистичный характер и учитывать национальные условия.

IV. Составление реестра международных статистических стандартов

6. В связи с тем, что перед ИНЕХИ стояла проблема осуществления положений нового законодательства о статистике, быстро стало очевидно, что необходимо составить реестр всех соответствующих международных статистических стандартов. Международные организации обнародуют международные стандарты и распространяют информацию о них в своих печатных публикациях или через свои веб-сайты в Интернете. С учетом большого количества статистических тематических областей имеется ряд различных международных субъектов, которые занимаются разработкой стандартов и рекомендаций как на региональном, так и на глобальном уровнях. Поэтому в настоящее время международные нормы и рекомендации имеют крайне разрозненный характер и содержатся в большом числе различных источников, включая интернет-сайты, методологические печатные публикации, правовые документы, глоссарии и базы данных. Международные стандарты зачастую содержатся в более объемных документах, руководствах или справочных системах, что осложняет задачу их поиска. Ситуация осложняется еще и тем, что единого определения или даже описания международного стандарта не имеется.

7. С учетом вышеизложенного ИНЕХИ принял решение составить свой собственный реестр международных стандартов. Для решения этой задачи было необходимо заняться следующими вопросами: Что является международным статистическим стандартом? Кто разрабатывает и пропагандирует эти стандарты? Когда и как они изменяются? Как они используются и соблюдаются?

8. Следует подчеркнуть, что эту деятельность по составлению реестра международных стандартов следует рассматривать в контексте общей ответственности ИНЕХИ, который определил некоторые практические решения, которые было необходимо принять в отношении сферы и охвата и составления реестра. Роль ИНЕХИ в качестве координатора деятельности национальной системы заключается в планировании на долгосрочную перспективу и подготовке предложений относительно методов работы для всей системы. Эти предлагаемые методы должны быть пригодны для всех тех, кто занимается подготовкой национальной информации, не допускать дублирования усилий и неправомерного использования ресурсов и четко высвечивать любые расхождения между национальными методологиями и международными нормами. На рабочем уровне это означает следующее:

a) четкое определение тем, подтем и переменных величин, которые являются информацией, представляющей национальный интерес;

b) определение международных норм (типов стандартов и специальных вариантов), которые относятся к информации, представляющей национальный интерес, и которые следует принимать во внимание;

c) анализ используемых международных стандартов, изучение различных вариаций, которые могут существовать на национальном уровне, и оценка степени соответствия на основе использования вопросников, направляемых различным пользователям национальной информации;

d) регистрация отклонений от международных стандартов на основе использования единой модели метаданных;

е) распространение информации о степени соответствия международным статистическим стандартам, с тем чтобы ее можно было использовать для определения направления и поддержки развития национальной статистики.

9. С учетом отсутствия согласия в отношении того, что является международной статистической нормой, ИНЕХИ принял решение о включении всех рекомендаций, вынесенных международными организациями, включая методы, которые были с большим успехом внедрены в некоторых странах. Поскольку статистические стандарты, как правило, разрабатываются группами экспертов, в состав которых входят эксперты из национальных и международных статистических управлений, было также принято решение о включении рекомендаций соответствующих экспертных органов. В реестре в его нынешнем виде указывается около 800 международных стандартов.

10. На основе определения стандартов, используемых в рамках инициативы «Обмен статистическими данными и метаданными», стандарты были классифицированы на следующие пять широких категорий:

- концепции и определения
- классификации
- методы и процессы
- источники данных
- показатели.

11. Для того чтобы стандарты были эффективными, они должны быть не только хорошо разработаны, но и также обновляться и быть свободно доступными для потенциальных пользователей. Поэтому ИНЕХИ начал работу по сведению всех международных стандартов в одну базу данных с использованием вышеупомянутых пяти широких категорий в качестве первого организационного принципа. Помимо этого, была разработана единообразная система метаданных, а именно комплекс вопросов, касающихся каждого стандарта, например: «Кто разработал данный стандарт?», «Кто способствовал этому?», «Когда они были разработаны?», «С какой целью?», «Каковы другие имеющиеся версии?».

12. Данная база данных, которая обеспечивает доступ к источнику соответствующих международных стандартов, организована в соответствии с четырьмя подсистемами, заимствованными из мексиканской национальной системы, а именно: а) экономика; б) социальные вопросы и демография; в) окружающая среда и география; и д) управление, общественная безопасность и правосудие. Это обеспечивает возможность ознакомиться с содержанием конкретного стандарта вместе с его соответствующими атрибутами и в контексте этих широких тем. Информация, касающаяся каждого стандарта, изложена в одном стандартизованном техническом примечании (см. <http://www.inegi.org.mx/inegi/defaner.aspx>).

13. Для лучшего понимания взаимосвязей между международными стандартами были разработаны концептуальные карты или диаграммы для пояснения в простой форме взаимосвязи между международными организациями и другими соответствующими субъектами. Такая информация особо полезна в областях, в которых существует большое число справочных систем.

14. Некоторые из проблем, возникших в процессе систематизации международных стандартов, связаны с тем, что статистическая деятельность в различных тематических областях находится на различных стадиях своего развития. Например, национальные счета были концептуально разработаны давно, и они являются частью хорошо разработанной базовой и аналитической системы¹; с другой стороны, в области экологической статистики имеются различные базовые системы, которых придерживаются различные субъекты. Определение того, имеют ли эти различные базовые системы практически аналогичный характер, являются ли они взаимодополняющими и/или в какой степени в них используются одни и те же классификации и методы, является непростой задачей. Как отмечалось выше, процесс систематизации международных стандартов осложняется в результате того, что в этом процессе принимают участие большое число субъектов. Разработка стандарта, как правило, осуществляется на основе международного сотрудничества, в котором принимают участие эксперты из различных стран, учреждений и организации. После согласования стандарта или группы стандартов каждая участвующая организация нередко публикует или распространяет информацию в соответствии со своими конкретными механизмами и методами распространения². Типичным примером этого процесса являются многочисленные веб-сайты, на которых содержатся ссылки на цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

V. Разработка показателя соответствия национальной статистики международным стандартам

15. После сбора информации о всех соответствующих международных стандартах и ее систематизации по каждому методу сбора данных (включая перепись населения, реестры, обследования и методы наблюдения) можно провести оценку различий между концептуальными элементами и методами, используемыми на национальном уровне, и международными стандартами, которые были выбраны в качестве соответствующего исходного пункта. Это означает разработку показателя соответствия международным стандартам. Наличие такого показателя соответствия способствовало бы определению областей, на которых следует сосредоточить будущую деятельность по согласованию. Разработка такого показателя безусловно является сложной задачей, которая требует проведения интенсивного анализа.

16. Процедура определения соответствия будет основываться на специальных вопросниках, которые позволят провести анализ степени применения международного стандарта. Это будет делаться по темам, подтемам или связанным между собой группам переменных величин и разделяться по концептуальным аспектам (определение, классификация, методы исчисления показателей) при-

¹ Analytical framework: a conceptual system with standardized definitions and classifications for data (Statistical Data and Metadata Exchange, 2008): см. пункт 10 выше.

² Ясно, что использование информационно-коммуникационных технологий способствует распространению информации, что обеспечивает значительные преимущества для общества; вместе с тем, это также приводит к возникновению чрезмерного объема ненужной информации для конечных пользователей (Хейлиген, 2002 год), что не всегда способствует углублению знаний (Холл, 2007 год).

нительно к каждому методу сбора данных. Результаты будут обобщаться в рамках единообразной модели метаданных.

VI. Использование реестра стандартов на глобальном уровне

17. ИНЕХИ накопил позитивный опыт в деле составления и применения реестра международных стандартов. Подготовка национальной информации на основе международных стандартов, рекомендованных крупными международными организациями, позволит повысить согласованность и эффективность деятельности национальной системы. обстоятельное и систематическое рассмотрение всех тематических областей позволит обеспечить интеграцию информации с общими атрибутами, с тем чтобы она была сопоставимой на всех уровнях: на уровне штатов и национальном, региональном и международном уровнях.

18. Для составления базы данных потребовались значительные первоначальные инвестиции, не столько финансовые, сколько в виде людских ресурсов, что было обусловлено необходимостью тщательного рассмотрения и анализа первоначального дизайна. Хотя база данных в ее нынешнем виде охватывает, в принципе, все широкие тематические области, есть несколько подтем, которые нуждаются в дополнительном техническом анализе. Кроме этого, следует отметить, что элементы системы были первоначально разработаны на испанском языке. ИНЕХИ смог обеспечить перевод всех основных элементов на английский язык, но при этом ввести все обновления на обоих языках не представилось возможным. Для ведения базы данных также требуются значительные ресурсы в связи с постоянным изменением статистических норм и добавлением новых областей.

19. С учетом всех вышеизложенных соображений ИНЕХИ и Статистический отдел Организации Объединенных Наций обсудили возможные методы сотрудничества. Обеспечение полной доступности реестра для глобального статистического сообщества имело бы очевидные преимущества. Первым шагом в этом направлении могло бы стать размещение имеющейся базы данных на специальном веб-сайте Статистического отдела.

20. Для дальнейшего расширения базы данных в качестве полезного инструмента для глобального сообщества будет необходимо решить несколько задач: а) полный перевод всех элементов базы данных на английский язык; б) подтверждение правильности ее содержания у соответствующих хранителей международных норм; в) проведение обзора сферы охвата и дизайна базы данных; г) рассмотрение региональных аспектов базы данных (возможно придется добавить соответствующие статистические нормы из других регионов); д) возможный перевод базы данных на другие официальные языки Организации Объединенных Наций; и е) определение устойчивого механизма обновления.

21. Многие из этих задач можно и будет необходимо решать в партнерстве с другими организациями, работающими в статистической области. Эти международные организации, являющиеся хранителями конкретных стандартов, а также региональные комиссии Организации Объединенных Наций призваны

сыграть в этом отношении важную роль. Поскольку практически все международные статистические стандарты, в настоящее время содержащиеся в базе данных, были разработаны и/или поддерживаются международными организациями, являющимися членами Комитета по координации статистической деятельности, предлагается, чтобы Комитет провел обзор базы данных в ее нынешней форме, подготовил предложения о путях усовершенствования и ведения этого важного реестра в будущем и представил Статистической комиссии на ее сорок второй сессии доклад по этому вопросу.

22. Поэтому Статистической комиссии предлагается:

а) рассмотреть преимущества такого глобального реестра статистических стандартов;

б) одобрить предложение о размещении базы данных на веб-сайте Статистического отдела;

в) просить Комитет по координации статистической деятельности провести обзор базы данных и подготовить предложения относительно ее дальнейшего расширения и ведения.

Библиография

Australian Bureau of Statistics, 2008, METIS Case Studies, published online by the Statistical Metadata System — Common Metadata Framework, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), можно ознакомиться по адресу: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/Australian+Bureau+of+Statistics>.

Bargemeyer, B.E. and D.W. Gillman, 2000, “Metadata Standards and Metadata Registries: An Overview”, presented at the Second International Conference on Establishment Surveys II, U.S. Bureau of Labor Statistics. Buffalo, New York, можно ознакомиться по адресу: <http://www.bls.gov/osmr/abstract/st/st000010.htm>.

Hall, Jon, 2007, A Global Project on Measuring the Progress of Societies, OECD World Forum on Statistics, Knowledge and Policy.

Heylighen, Francis, 2002a, Complexity and Information Overload in Society: why increasing efficiency leads to decreasing control, можно ознакомиться по адресу: <http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/Info-Overload.pdf>.

Isfan, T.M., 2007, “Variables: Harmonization and Normalization”, presented at the fifty-six Conference of the International Statistical Institute, Lisbon, 22–29 August 2007.

Köhl, M., Traub, B. and Paivinen, R., 2000, “Harmonisation and Standardisation in Multi-National Environmental Statistics — Mission Impossible?”, *Environmental Monitoring and Assessment*.

Lehohla, P., 2007, seminar on the evolution of national statistical systems, thirty eights session of the United Nations Statistical Commission.

Linacre, S. and McColl, B., 2007, “International Standards for Social Statistics: Addressing the Challenges”, presented at the fifty-six Conference of the International Statistical Institute, Lisbon, 22–29 August 2007.

Olenki, J., 2003, “Global Standard for harmonization of Social Statistics, with special reference to transition and globalization processes”, expert group meeting on setting the scope of social statistics, United Nations Statistics Division, in collaboration with the Siena Group on Social Statistics, New York.

United Nations, 1994, Fundamental Principles of Official Statistics, Statistics Division, можно ознакомиться по адресу: <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-English.htm>.

Puustjärvi, E. and Simula, M., 2002, “Development of a common framework for forest-related definitions: comparative framework and options for harmonization of definitions”, можно ознакомиться по адресу: FAO, 2002, Second Expert Meeting on Harmonizing Forest-Related Definitions for Use by Various Stakeholders, Helsinki, 30 September 2002, можно ознакомиться по адресу: <http://www.fao.org/docrep/005/y4171e/Y4171E06.htm#TopOfPage>.

Statistical Data and Metadata Exchange, SDMX Content-Oriented Guidelines, Annex 4, Metadata Common Vocabulary, можно ознакомиться по адресу: http://www.sdmx.org/index.php?page_id=11.

Trewin, D., 2007, "The evolution of national statistical systems: trends and implications", можно ознакомиться по адресу: http://unstats.un.org/unsd/statcom/statcom_seminar/australian.pdf.

Economic Commission for Europe, "Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata", United Nations Statistical Commission/Economic Commission for Europe, Geneva, 1995, можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/stats/publications/metadatamodeling.pdf>.
