

Олена ВИШНЕВСЬКА

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД СТВОРЕННЯ СТАТИСТИЧНОЇ СИСТЕМИ НА ОСНОВІ ЕЛЕКТРОННИХ РЕЄСТРІВ ДЛЯ ПОТРЕБ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

**Постановка проблеми.** Основним завданням органів державної статистики у будь-якій країні є забезпечення користувачів надійними й об'єктивними статистичними даними, що передбачає створення такої інформаційної системи, яка б повністю задовольняла потреби користувачів у таких даних, була гнучкою щодо стрімких змін і послідовно відстежувала їх тенденції та вплив на загальну ситуацію. Європейські країни мають тривалу практику щодо розроблення та складання інформації за напрямками соціальної статистики на основі адміністративних електронних реєстрів, налагодження взаємодії між власниками реєстрів і національними статистичними офісами та створення на цій основі інтегрованої статистичної системи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду проблем статистико-інформаційного забезпечення державної соціальної політики приділяли увагу, зокрема, такі фахівці, як Н.Власенко, О. Грішнова, М. Кравченко, В. Колеснік, Е.Лібанова, О.Осауленко, В.Трошинський та ін. Водночас аналіз праць свідчить, що у вітчизняній науці державного управління ці питання залишаються недостатньо дослідженими, тому потребують подальшої наукової розробки.

Все це зумовлює необхідність вивчення найкращого досвіду з цього питання, що є однією з важливих умов подальшого удосконалення та підвищення якості офіційної статистичної інформації для потреб державної соціальної політики.

**Метою статті** є узагальнення досвіду зарубіжних країн щодо функціонування статистичних систем на основі адміністративних електронних реєстрів для з'ясування можливості його застосування у вітчизняній практиці з метою вдосконалення статистичного забезпечення соціальної політики.

**Виклад основного матеріалу.** В останні роки число країн, які розглядають можливість складання соціальної статистики на основі адміністративних електронних реєстрів невпинно збільшується [3, 9], а практика їх застосування в європейських країнах дуже схожа, що дозволяє описати деякі основні принципи, однакові для всіх.

Адміністративні реєстри – це електронні реєстри, які використовуються насамперед у відомчих інформаційних системах державних або приватних підприємств, установ, організацій для обліку окремих одиниць з певною метою (оплата праці, надання соцзахисту та соціальних послуг, медичне страхування тощо). По суті, реєстром може бути як окремий список всіх одиниць населення, так і список, який містить деякі додаткові дані для кожної одиниці.

В європейських країнах більшість адміністративних реєстрів, які використовуються для статистичних цілей, охоплюють всю країну, ведуться державними органами або разом із місцевими органами (водночас існують і приватні реєстри, наприклад страхових компаній і організацій роботодавців) та складаються на основі деяких адміністративних процесів, які передбачають виконання державними та місцевими органами влади, іншими установами певних функціональних завдань [1, 3, 9]. Це так звані базові реєстри, основна



**ВИШНЕВСЬКА  
Олена  
Антонівна,**

аспірант Національної академії державного управління при Президентові України, директор департаменту Держстату України, м. Київ.

**Анотація:** у статті розглядається та узагальнюється досвід зарубіжних країн щодо функціонування статистичних систем на основі адміністративних електронних реєстрів для з'ясування можливості його застосування у вітчизняній практиці з метою вдосконалення статистичного забезпечення соціальної політики.

**Ключові слова:** інформаційна статистична система, статистичне забезпечення, адміністративні реєстри, спеціалізовані реєстри, соціальна статистика.

УДК 351/354 : 311.314

функція яких – облік різних категорій населення для забезпечення даними державно-управлінських структур.

У міжнародній та європейській практиці основними базовими реєстрами є [9]: реєстр населення; реєстр житла, який поєднує особу та місце проживання; реєстр зайнятості (робота, інші види діяльності ринку праці, освітня діяльність); реєстр господарюючих суб'єктів.

Спеціалізовані реєстри створюються окремими установами та організаціями для досягнення визначених ними конкретних цілей. Як правило, головним користувачем інформації з такого реєстру є відомство, яке його створило. В основному спеціалізовані реєстри інформацію про населення й деякі основні дані отримують з базового реєстру, але інші дані додають самі. Ці реєстри охоплюють майже всі сфери суспільного життя, але найбільше стосуються соціальної сфери, зокрема [4, 9]: реєстр доходів і добробуту; реєстр заробітної плати працівників; реєстр місця роботи; реєстр безробітних; реєстр рівня освіти; реєстр студентів; реєстр соціального забезпечення; реєстр стану здоров'я; реєстр злочинності; податкові реєстри (облік фізичних та юридичних осіб – платників податків); інші. Наведений перелік містить найважливіші реєстри фізичних осіб, інформація з яких може бути використана у статистичних цілях з метою забезпечення потреб розроблення та реалізації соціальної політики, але не є вичерпним. Як правило, до статистичних реєстрів у європейських країнах належать [9]:

1. Центральний реєстр населення, який містить базову інформацію про всіх осіб (стать, вік, сімейний стан, громадянство), посилення на дітей, батьків, місце проживання. Що дає можливість шляхом об'єднання осіб і житла виділити таку одиницю спостереження, як сім'я (домогосподарство).

Для потреб соціальної політики на основі цього реєстру статистичні органи розробляють інформацію про чисельність і статеві віковий склад населення, зміни його структури і коефіцієнтів смертності та народжуваності різних груп, яку суб'єкти державного управління використовують для визначення перспективних доходів і видатків держави, зокрема таких як фінансування пенсій, соціальних виплат, освітніх і медичних закладів тощо.

2. Реєстр власності (у деяких країнах – реєстр житла) поєднує спеціалізовані реєстри нерухомості (земельні ділянки, інша нерухомість, права на власність, місцезнаходження нерухомості й ідентифікація її власників), будівель і житла (адреса, рік будівництва, площа, устрій і використання будинків і житла) та адресні реєстри (географічні відомості про всі адреси, із зазначенням адміністративної одиниці, регіону, до якого належить адреса, розташування адреси (у густо- або малонаселеному пункті) та географічні координати адреси). Інформація, що розробляється на основі цього реєстру: співвідношення між кількістю міського та сільського населення, розвиток урбанізованих районів, географічний розподіл населення залежно від таких змінних факторів, як рід занять та рівень освіти тощо.

3. Реєстр роду занять (місця роботи). Оскільки єдиного реєстру, що охоплює всі види робіт, не існує, статистичні реєстри роду занять у різних країнах залежать від різних джерел спеціалізованих реєстрів, зокрема податкові реєстри, різні реєстри найманих працівників, реєстри пенсійного забезпечення тощо. Додаткову інформацію про особливі групи працівників можна зібрати з інших спеціалізованих реєстрів, наприклад, реєстру працівників центральних і місцевих органів влади, освітян, медиків, військових тощо.

Далі наведемо конкретні приклади розроблення показників соціальної статистики на основі адмінреєстрів, зокрема у Фінляндії [1, 2].

Для статистики зайнятості, заснованої на реєстрах, дані про робочі місця Центрального статистичного бюро (ЦСБ) Фінляндії отримує з різних джерел, оскільки виділяють три основні типи трудових відносин: у приватному секторі (включаючи індивідуальних підприємців), державному секторі й органах місцевого самоврядування. При зборі відомостей складається окремий реєстр всіх робочих місць поточного року.

Дані про діяльність, яка відрізняється від роботи за наймом, збираються з реєстру безробітних і учасників програм з працевлаштування, реєстру призваних на військову службу й пенсійного реєстру. Крім того, з різних адмінджерел формується реєстр студентів.

Дані з базового статистичного реєстру житла використовують для формування статистики будівельного виробництва, будівництва, житлового фонду й житлових умов населення. Крім того, дані реєстру використовують у статистичній практиці як основу вибірки для різних спостережень з питань обстежень житлових умов життя домогосподарств, зокрема дослідження рівня орендної плати за житло та бюджету домогосподарств.

Розробка інформаційної статистичної системи на основі електронних реєстрів у європейських країнах велася протягом тривалого часу. Статистичні реєстри були створені в окремих сферах, а до 2011 р. у багатьох країнах відповідно до державних планів була запроваджена система перепису населення й житлового фонду, повністю заснована на реєстрах [4].

Розглянемо досвід проведення перепису на основі реєстрів у Норвегії [9]. Центральний реєстр населення (ЦРН) Норвегії був створений в 1964 р. на підставі даних перепису населення 1960 р. Перепис у 1970 р. проводився для його перевірки й оновлення та створення реєстру освіти. При проведенні перепису 1980 р. адмінреєстри використовували для раціоналізації збору даних. Інформацію про демографію, освіту й доходи почали заносити до реєстрів, які також стали використовуватися під час кодування й обробки даних. Потім результати перепису були використані для оновлення реєстру освіти. У 1990 р. проведено збір даних про ринок праці й домогосподарства за допомогою вибіркового анкетування населення. Інформація цього спостереження була зведена разом з інформацією різних адміністративних і статистичних реєстрів, що забезпечило створення високоякісного статистичного реєстру.

При плануванні перепису 2001 р. стало зрозумілим, що майже всі дані про осіб можна зібрати з реєстрів. Однак на той момент ще не існувало реєстру житлового фонду, тому було прийнято рішення отримати дані про домогосподарства й житло, провівши повне обстеження з анкетуванням кожної зайнятої одиниці житла. У ході цього перепису були виявлені і занесені в реєстри інформація про житло й зв'язки між житловими одиницями й їхніми мешканцями. Так були створені всі необхідні реєстри для проведення в майбутньому переписів повністю на основі реєстрів.

Отже, як свідчить досвід європейських країн, система перепису населення на основі реєстрів містить у собі кілька статистичних підсистем, включаючи такі: демографічна статистика; структура населення; зміни в населенні; статистика сімей і домогосподарств; регіональна статистика зайнятості; статистика доходів; статистика освіти; студенти; статистика житлового фонду; статистика житлових умов [1, 5–7].

Це означає, що органи державної статистики з метою статистичного забезпечення мають можливість розробляти щорічно (а в деяких сферах навіть щоквартально або щомісячно) оновлену інформацію по більшості показників, включених у статистичні матеріали перепису, що є дуже важливим з погляду розроблення, реалізації та моніторингу соціальної політики держави.

Доцільно зауважити, що використання реєстрового методу має свої переваги й недоліки [8, 9]. До його переваг, зокрема, належить:

1. Статистика на основі реєстрів у принципі забезпечує повне охоплення одиниць, навіть якщо витрати на збір і обробку досить низькі. Використовуючи реєстри, органи статистики можуть розробляти більш докладну інформацію, ніж використовуючи вибіркovi обстеження.

2. Дані реєстрів мають більший потенціал, оскільки забезпечується можливість поєднання інформації з різних реєстрів на основі визначених ключів (індивідуальні коди та номери для людей, суб'єктів господарювання, адресні коди тощо). Більш того, дані окремих адміністративних реєстрів зазвичай актуальні та мають досить високу якість, принаймні, для адміністративних цілей.

Серед недоліків можемо назвати:

1. Реєстровий метод може мати неповноту охоплення. Наприклад, у Норвегії реєстр вищої освіти населення стає усе менш повним, оскільки іммігранти не зобов'язані повідомляти про свою освіту при в'їзді в країну. Тому кожні десять років проводиться окреме обстеження з питань освіти іммігрантів.

2. Статистики віддалені від методів і практик органів влади, які відповідають за ведення реєстрів, у зв'язку з чим можуть не знати про точний зміст даних, процес збору й обробки, якість тощо. Дані з адмінджерел можна розглядати як уявлення органів влади про певне явище. Коли дані використовуються для статистичних цілей і особливо коли комбінуються дані з кількох реєстрів, можуть виявлятися проблеми узгодженості даних і їхньої якості. Кращий спосіб вирішити цю проблему – налагодити тісну співпрацю з власниками реєстрів. Це потребує відповідної правової бази з питань використання адміністративних реєстрів у статистичних цілях.

Адміністративні реєстри у європейських країнах мають досить широкий спектр застосування у статистичних цілях [1, 2], зокрема щодо розроблення інформації для статистичного забезпечення соціальної політики. Деякі статистичні дані, що характеризують соціальну сферу, розробляються тільки з використанням реєстрів. Наприклад, статистика населення, статистика доходів і добробуту, статистика житла. У деяких випадках дані з інших джерел, наприклад з вибіркового обстеження, можуть бути використані для оцінки якості, але не для зміни даних реєстрів, що використовуються у статистиці.

Найчастіше у практиці соціальної статистики європейських країн використовують комбінований метод, коли дані реєстрів доповнюють даними вибіркового обстеження. Прикладом може бути статистика зайнятості на основі реєстрів, де інформація про роботу зібрана з кількох адмінреєстрів. Також у європейській статистичній практиці реєстри використовують і як основу для побудови вибірки обстеження домогосподарств щодо умов їхнього життя. Найчастіше з цією метою застосовують реєстр населення, який містить важливі демографічні дані (вік, стать, сімейний стан, місце проживання), що використовують для визначення населення й складання вибірки. Крім того, залучаючи дані з інших реєстрів, можна робити вибірки для окремих категорій, наприклад найманих працівників, студентів, пенсіонерів тощо.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Проведений аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що на сьогодні у більшості розвинених європейських країн розроблена та функціонує інформаційна статистична система на основі електронних реєстрів. Усі статистичні реєстри розглядаються як частина однієї системи, а не відокремлено. Основою системи є наявність базових реєстрів, що відслідковують певну цільову групу та забезпечують взаємозв'язок всіх основних реєстрів. На основі отримуваних з цієї системи даних органи статистики розробляють широкий спектр інформації, зокрема показники загальної чисельності, рівня смертності та народжуваності, тривалості життя, вікового та статевого складу населення; показники ринку праці (економічна активність населення, рівень зайнятості та безробіття, оплата праці, попит та пропозиція робочої сили та ін.); показники життєвого рівня та якості життя населення, доходів, витрат та споживання населення, житлових умов; рівень освіти, медичного обслуговування та захворюваності населення тощо. На цій статистичній інформації ґрунтуються заходи державного управління з реалізації соціальної політики за її окремими напрямками, а також формування загальної стратегії соціально-економічного розвитку.

Створення адміністративних реєстрів у європейських країнах було зумовлено необхідністю інформаційного забезпечення державного управління для потреб функціонування та розвитку суспільства та тісно пов'язане з розвитком суспільної безпеки, соціальної сфери (демографічний розвиток, соціальний захист і соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта та наука тощо) та виконання інших державно-управлінських функцій. В основному це сфери, керовані державою, тому реєстри було створено на державному рівні.

Отже, подальше вивчення зарубіжного досвіду розроблення й функціонування інформаційної статистичної системи на основі електронних реєстрів є доцільним та корисним з метою використання при створенні аналогічної системи у нашій країні. Звичайно, не всі практики можуть бути однаково застосовані і рішення про розроблення даних соціальної статистики на основі використання реєстрів повинне прийматися відповідно до національних умов.

**Література:**

1. Использование административных данных в переписях населения в Финляндии / Семинар ТАСИС. Париж, 4-6 октября 2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.insee.fr/en/insee-statistique-publique/colloques/ussa/pdf/ruotsalainen\\_doc\\_ru.pdf](http://www.insee.fr/en/insee-statistique-publique/colloques/ussa/pdf/ruotsalainen_doc_ru.pdf)

2. Использование данных обследования (ОРС) в целях оценки качества переписи на основе регистров в Финляндии : Записка Статистического управления Финляндии / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 14-е заседание. Женева, 22-23 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use\\_of\\_register/WP\\_11\\_Finland\\_rus.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use_of_register/WP_11_Finland_rus.pdf)

3. К новой парадигме непрерывного использования регистров и геокодированных данных : Записка Национального института статистики Италии (ИСТАТ) / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.cisstat.com/ces/60-session/17-Italy\\_rus.pdf](http://www.cisstat.com/ces/60-session/17-Italy_rus.pdf)

4. Обзор переписей населения и жилищного фонда раунда 2010 года в регионе ЕЭК ООН / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 14-е совещание. Женева, 24-25 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/census\\_meeting/20\\_ECE\\_rus\\_updated.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/census_meeting/20_ECE_rus_updated.pdf)

5. Переписи во Франции: от всеобщей переписи к циклической. Европейская экономическая комиссия. Документ ECE/CES/2006/24 29 March 2006, представленный НИСЭИ, Франция / Экономический и Социальный совет ООН. Конференция европейских статистиков. 54-я пленарная сессия. Париж, 13-15 июня 2006 г.

6. Перепись на базе регистра: опыт Португалии : Записка Статистического управления Португалии / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.cisstat.com/ces/60-session/16-Portugal\\_rus.pdf](http://www.cisstat.com/ces/60-session/16-Portugal_rus.pdf)

7. Перепись на основе регистра в Словении: уроки : Записка Статистического управления Республики Словения / Европейская экономическая комиссия ООН. Конференция европейских статистиков. 60-е пленарное заседание. Париж, 6-8 июня 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012>

8. Сравнение подходов разных стран, (частично) основывающихся на регистрах : Записка Статистического бюро Нидерландов / Европейская экономическая комиссия. Конференция статистиков Европы. Заседание экспертной группы ЕЭК ООН – Евростат. Женева, 22-23 мая 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use\\_of\\_register/WP\\_3\\_Netherlands\\_rus.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2012/use_of_register/WP_3_Netherlands_rus.pdf)

9. Статистика на основе регистров в Североευропейских странах : обзор передовых методик с уделением основного внимания на статистику населения и социальной статистике / Европейская экономическая комиссия ООН, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Register\\_based\\_statistics\\_in\\_Nordic\\_countries\\_Russian.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Register_based_statistics_in_Nordic_countries_Russian.pdf)