



რეგიონული სტატისტიკის ორგანიზაციის საერთაშორისო გაშვებული

ნინო აბესაძე

ედ,თსუ ასოცირებული პროფესორი

რუსუდან ქინქლაძე

სტუ ასისტენტ-პროფესორი

ევროპის ყველა ქვეყანაში რეგიონული სტატისტიკის ორგანიზაციის სხვადასხვა სქემა მოქმედებს, რომელიც ქვეყნის სიდიდით, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურით, საკანონმდებლო ბაზით, ინფორმაციის შეგროვების ტექნიკური შესაძლებლობის, დამუშავებისა და გადაცემის, აგრეთვე ქვეყანაში ზოგადად სტატისტიკის ორგანიზაციის მოდელითაა განპირობებული.

ევროპაში სტატისტიკის ორგანიზაცია მე-19 საუკუნიდან იწყება, მაგრამ კონფიდენციალობის შესახებ კანონის დაცვის იურიდიული პრინციპები და მოთხოვნები უფრო მოგვიანებით - პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ იქნა მიღებული. კერძოდ, გერმანიის კანონმდებლობაში იგი სტატისტიკის ორგანიზაციის შესაბამისად მიღებულ იქნა მე-20 საუკუნის 20-იან წლებში, ირლანდიაში და იტალიაში 1926 წელს, უფრო მოგვიანებით კი საფრანგეთში. პროტუგალიაში ეს 1935 წელს ეროვნული სტატისტიკის უწყების შესახებ მიღებულ კანონთან ერთად მოხდა, ბელგიაში და ნიდერლანდებში - 1936 წელს. გაერთიანებულ სამეფოში სტატისტიკის კონფიდენციალობის საკითხი სხვადასხვა კანონებში იყო ასახული, რომელთაგან პირველი არის 1922 წელს მიღებული კანონი სრული გამოკვლევის შესახებ. მას მოყვა კანონი სტატისტიკური ობიექტების

ერთობლიობაზე სტატისტიკური დაკვირვების შესახებ (1936 წ.) და სხვ.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ კონფიდენციალობა სტატისტიკაში პირველად იქნა გამოყენებული 1945 წელს ესპანეთსა და ლუქსემბურგში, საბერძნეთში - 1956 წელს სტატისტიკის შესახებ მიღებულ აქტში. დანიაში სტატისტიკის სფეროში კამონმდებლობის დაცვის შესახებ კანონთა კრებული მხოლოდ 1966 წელს შემოვიდა, ხოლო სტატისტიკური მონაცემების კონფიდენციალობა ასახულ იყო 1978 წელს მიღებულ რეესტრების შესახებ კანონში, ხოლო მანამდე სტატისტიკის თვალსაზრისით საკანონმდებლო აქტებში არ მოიხსენიებოდა.

დიდ ბრიტანეთში არ არსებობდა ერთიანი კანონი, მაგრამ მოქმედებდა რიგი ცალკეული საკანონმდებლო აქტები, რომელთაგან უფრო მნიშვნელოვანი იყო სტატისტიკური ერთობლიობის ერთეულთა შესახებ დაკვირვება (1960 წ.), კანონი ვაჭრობის სტატისტიკის შესახებ (1947 წ.), კანონი სოფლის მეურნეობის სტატისტიკის შესახებ (1978 წ.) და ა.შ. ეს კანონები ვრცელდებოდა გამოკვლევის მეტად ფართო წრეზე, რომელთათვისაც ისინი აწესებენ და არეგულირებენ გამოკვლევის ჩატარების მეთოდებსა და საშუალებებს, დაკვირვების ერთობლიობის ერთეულებს, აღრიცხვას დაქვემდებარებულ ცვლადებს, ასევე სამართლებრივი ნორმების დაცვის და კონფიდენციალობის უზრუნველყოფის ღონისძიებებს. მაგრამ სტატისტიკური გამოკითხვის ჩატარებისას მოპოვებული მონაცემების აღრიცხვის წესის მიმართებაში კონფიდენციალობა რეგულირდება სახელმწიფო სტატისტიკური სამსახურის „მონაცემთა გამოყენების პრაქტიკის კოდექსით“, ხოლო უფრო დეტალური საკითხები - „კონფიდენციალურ მონაცემთა გამოყენების პრაქტიკის კოდექსით“.

დანიურმა სისტემამ ინგლისურის მსგავსია, რამდენადაც მონაცემთა კონფიდენციალობის გამოყენება უპირატესად შინაგანი მემორანდუმით რეგულირდება. 1978 წლიდან არსებობს მონაცემთა კონფიდენციალობის სამართლებრივი საფუძვლები, რომელიც ასახულია სახელმწიფო რეგისტრის შესახებ კანონში. ამასთან მონაცემთა კონფიდენციალობა როგორც სტატისტიკური საქმი-

ანობის სისტემის პრინციპი, არც ერთ კანონში არ წერია, თუმცა 1966 წლიდან კანონი სტატისტიკის შესახებ მოიცავს მონაცემთა ჩამონათვალს, რომელიც საქმიანობის რიგ დარგებსა და სფეროებში - სოფლის მეურნეობა, მრეწველობა, საგარეო ვაჭრობა, ტრანსპორტი-შეგროვებას ექვემდებარება. ამასთან, სამათლებრივი ნორმების დარღვევისათვის დაწესებულია სასჯელი ჯარიმის სახით.

საფრანგეთში სტატისტიკის ინსტიტუტი (INSEE) და სხვადასხვა სამინისტროების სტატისტიკური სამმართველოები ვალდებულნი არიან წარადგინონ გამოკვლევის თავისი პროგრამები მინისტრის წინასწარი განხილვისა და მოწონებისათვის, ამასთან პასუხისმგებლობა მის ჩატარებაზე ეკისრება INSEE-ს, ხოლო კვლევის აქტუალობაზე - მინისტრს. არც ინსტიტუტს, არც მინისტრს უფლება არ აქვს გადაწყვეტილების მიღების უფლება სამათლებრივი ნორმის დაცვის მიღებული წესის ფარგლებში. ამისათვის საჭიროა გამოკვლევის წარდგენა სტატისტიკური იმფორმაციის ეროვნული კომიტეტისადმი (CNIS) და ყოველწლიური გამოკვლევის პროგრამებში გათვალისწინება, რომლის გამოქვეყნება ხდება „ოფიციალურ ჟურნალში“.

სტატისტიკის შესახებ ახალ კანონშია გათვალისწინებული ანალიტიკური სისტემა, რომელიც მიღებულია იტალიაში. 1926 წ. მიღებულმა კანონმა დააფუძნა სტატისტიკაში სამართლებრივი ნორმების დაცვის ზოგადი წესები, ხოლო ახალი კანონის შესაბამისად სამართლებრივი ნორმების დაცვა უნდა გავრცელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როცა კვლევა პრეზიდენტის ბრძანებით გამოქვეყნებულ ყოველწლიურ სტატისტიკურ პროგრამებშია გათვალისწინებული. უფრო მეტიც, რაც შეეხება ფიზიკურ პირებს, სავალდებულო სტატისტიკური კვლევა გათვალისწინებულ უნდა იქნას მინისტრთა საბჭოს მიერ. სამართლებრივი ნორმების დაცვის მოთხოვნა ძალაში რჩება, როცა კვლევა ადრე სპეციალურად მიღებული საკანონმდებლო აქტის საგანს წარმოადგენს.

ნიდერლანდებში სტატისტიკის ცენტრალური ბიუროს შეუძლია თითოეული ჩატარებული კვლევისათვის მოითხოვოს სამართლებრივი ნორმების დაცვა იმ პირობით, რომ გათვალისწინებული

კვლევა სტატისტიკის ცენტრალური კომიტეტის მიერ იყო მონონებული. კომისია პასუხისმგებელია გადანყვეტილების მიღებასა და კონსულტაციების ჩატარებაზე.

ბელგიასა და ირლანდიაში ცალკეული წინადადებები კვლევის ჩატარების შესახებ გადმოცემულია სამეფოს ან პრემიერ მინისტრის ფორმით. იგი პროცედურას ნახევარი წლით ან უფრო მეტი ხნით აგრძელებს. მაგრამ ბელგიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს შერჩევითი დაკვირვების ჩატარების სპეციალურ წესს. ამასთან სამრთლებრივი ნორმების დაცვის შესაბამისი ზოგადი მოთხოვნები შეიძლება გავრცელდეს შემთხვევით შერჩევებზეც, ანუ როდესაც შერჩევითი ერთობლიობის ყველა წევრს გააჩნია შერჩევაში მონაწილეობა მიღების ერთნაირი შესაძლებლობა. ასეთი სალი გადანყვეტილება არაოფიციალურად მიღებულ იქნა სხვა ქვეყნების მიერ, საფრანგეთისა და ლუქსემბურგის ჩათვლით.

ანალოგიური სიტუაციაა საფრანგეთსა და იტალიაში კვლევათა ყოველწლიურ პროგრამებთან მიმართებაში, თუმცა ოფიციალური მოთხოვნა არსებითად ფორმალობას წარმოადგენს.

1953 წლიდან დაწყებული გერმანიაში, ხოლო 1998 წლიდან - ესპანეთში, ყოველი ახალი კვლევის ჩასატარებლად სპეციალური კანონის მიღებაა საჭირო. ამ პროცედურის შესრულება შეიძლება გაგრძელდეს ნახევრიდან ან ორ წლამდე.

რეგიონის განვითარებაზე ზემოქმედების მიზნით შეიძლება მიღებულ იქნას სტატისტიკურ სამუშაოთა დეკონცენტრაციის გადანყვეტილება. სწორედ ამ მიზეზით მაგ., ნიდერლანდების მთავრობამ, სტატისტიკის ცენტრალური ბიუროს ნაწილი ჰააგიდან ჰაარლემში გადაიტანა, რომელიც ქვეყნის ჩრდილო-აღმოსავლეთით მდებარეობს და შახტების დახურვის შედეგად დაზარალდა. ანალოგიურად მოიქცა ირლანდიის მთავრობა, 1994 წელს მიღებული გადანყვეტილებით სტატისტიკის ცენტრალური ოფისის ნაწილი განათავსა კორკში - ირლანდიის სამხრეთ სანაპიროზე. ასეთი რიგის პოლიტიკურ გადანყვეტილებას დადებითთან ერთად უარყოფითი შედეგიც ახლავს თან, რაც სტატისტიკოსთა უკმაყოფილებას იწვევს. ზოგჯერ იკვეთება სტატისტიკის ეროვნული უწყების პოლიტიკასთან შეუსაბამობის საკითხები.

ზოგიერთი ეროვნული სტატისტიკური უწყებისათვის მიზანშეწონილია ადამიანური რესურსის კონცენტრაცია ცენტრალურ ოფისში და საჭიროების შემთხვევაში ფართო მასშტაბიანი სტატისტიკური სამუშაოებისათვის დაიქირავოს აღმრიცხველები. ამ მხრივ აღსანიშნავია ლუქსემბურგი, დანია, ირლანდია, ნიდერლანდები, დიდი ბრიტანეთი და სხვ., რომელთა მთავარ პრინციპს გეოგრაფიული კონცეფცია წარმოადგენს, მიუხედავად რამდენიმე გამონაკლისისა; ზოგიერთ ქვეყნებში რეგიონული ოფისები რჩება ეროვნული ინსტიტუტის განკარგულებაში. მაგ., საფრანგეთის სტატისტიკის ეროვნულ უწყებას გააჩნია 24 რეგიონული ფილიალი საფრანგეთის პროვინციულ ქალაქებში, 1977 წლიდან ბელგიას აქვს რეგიონული ცენტრი ანტვერპენში, გენტში და მონსეში, პორტუგალიაში 1991 წელს შეიქმნა ოთხი მცირე რეგიონული ოფისი, ხოლო 1993 წელს დაემატა კიდევ ერთი, საბერძნეთს აქვს 51 ოფისი, თუმცა თანამშრომელთა საერთო რიცხოვნება სამასს არ აღემატება, იტალიაში - სტატისტიკური უწყება განკარგავს 236 თანამშრომლის მქონე რეგიონულ ოფისებს, ესპანეთში თითქმის სტატისტიკის ეროვნული უწყების თანამშრომლების ორი მესამედი შედგება 50 პროვინციის თითო წარმომადგენელს პლიუს ორი ადგილობრივი წარმომადგენლისგან შემდგარი დელეგაციისაგან. ამასთან მისი რეგიონული ფილიალები არსებობენ სტატისტიკურ ოფისებთან ერთად, რომლებიც ესპანეთში „ავტონომიური საზოგადოებების“ სახელწოდებითაა. გერმანიაში სტატისტიკური სამუშაოების ფუნქციონირების ძირითად პრინციპს დეკონცენტრაცია წარმოადგენს. 16 ტერიტორიულ ერთეულზე განლაგებულ სტატისტიკურ ოფისებს გააჩნია ავტონომია და ფედერალურ ოფისს აქვს ინსტრუქციების მიცემის უფლება, იმ სამუშაოების ორგანიზების შესახებ, რომელიც ერთობლივი მუშაობისთვისაა აუცილებელი. კონკრეტულ ტერიტორიულ ერთეულზე ფილიალები აწარმოებენ თანამშრომელთა დაქირავებას ფედერალურ ოფისზე სამჯერ უფრო მეტ შტატზე. სამჯერ წლის განმავლობაში სტატისტიკის ეროვნული უწყების გენერალური დირექტორი სამუშაოს კოორდინაციის მიზნით ატარებს კონფერენციებს ყველა ტერიტორიულ ერთეულის სტატისტიკური ორგანოების, სამინ-

ისტროების, უწყებების, სამეცნიერო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციის წარმომადგენლების მონაწილეობით.

საქართველოში სტატისტიკის ორგანიზაცია ეყრდნობა კანონს „ოფიციალური სტატისტიკის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო სტატისტიკის არსს, მიზანსა და პრინციპებს; სახელმწიფო სტატისტიკის ეროვნული სამსახურების სტატუსსა და ფუნქციებს; სახელმწიფო სტატისტიკის სისტემას და ანესრიგებს ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო სტატისტიკის წარმოებასა და გავრცელებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს.

საქართველოში სტატისტიკის ორგანიზაცია მოიცავს სახელმწიფოებრივ, უწყებრივ და კერძო სტატისტიკას. სახელმწიფო სტატისტიკა ორგანიზებულია ქვეყნის სახელმწიფოებრივი აგებულებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის შესაბამისად. სტატისტიკური საქმიანობის კოორდინაციას საქართველოში ახორციელებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური (საქსტატი).

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს წარმოადგენენ — აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, ქ. თბილისის სტატისტიკური სამმართველო და სხვა ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულები. საუწყებო სტატისტიკა საქართველოს სამთავრობო დაწესებულებების მოთხოვნების შესაბამისად მათ შემადგენლობაში სპეციალური სტრუქტურული ერთეულის სახითაა წარმოდგენილი. მათი საქმიანობა ხორციელდება სამთავრობო დაწესებულების შესაბამისი უწყების მოთხოვნებისა და საქსტატის მეთოდოლოგიური ხელმძღვანელობით, რომელსაც სტატისტიკურ ინფორმაციას წარუდგენენ დადგენილი წესით, ე. ი. ისინი იმყოფებიან ორმაგ დაქვემდებარებაში.

საერთაშორისო ურთიერთანამშრომლობა საშუალებას იძლევა შევისწავლოთ სხვადასხვა ქვეყნის სტატისტიკური საქმიანობის ორგანიზაცია და მოხდეს მათი გამოცდილების შესაბამისად საქართველოსათვის მოსარგები რეკომენდაციების გათვალისწინება რეგიონული სტატისტიკის სრულყოფასა და განვითარებისათვის.