

Distr.: General
2 September 2015

Russian
(unofficial translation)

Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Группа экспертов по переписям населения и жилищного фонда

Семнадцатое совещание

Женева, 30 сентября – 2 октября 2015 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Инновации, запланированные на перепись раунда 2020 года, и результаты тестирования

Перепись населения и жилищного фонда 2021 года в Республике Сербия – перспективы

Записка Статистического управления Республика Сербия¹

Резюме

Перепись населения 2011 года в Республике Сербия была проведена как традиционная адресная регистрация с применением бумажных переписных листов. Данный метод сбора данных сопряжен с необходимостью вовлечения большого числа участников (свыше 45 тыс. человек), а также огромными финансовыми ресурсами.

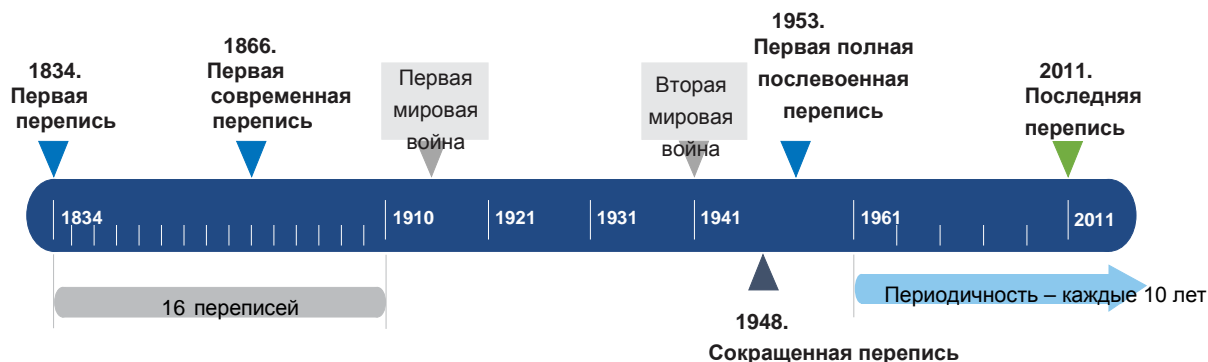
В целях улучшения процесса сбора данных и сокращения затрат на проведение предстоящей переписи Статистическим управлением Республики Сербия (СУРС) рассматриваются возможности организационных и методологических усовершенствований. Одним из аспектов этих изменений является использование административных источников - на этапе подготовки, сбора данных или контроля качества и охвата.

Проводятся исследования по состоянию регистров в стране и проверке возможностей создания статистического регистра населения на основе имеющихся административных ресурсов. В противном случае, если результаты исследований покажут, что использование административных источников для целей переписи в настоящее время ограничено, основное внимание будет направлено на создание условий для комбинации саморегистрации через Интернет и работы счетчиков на местах (с использованием электронных устройств).

¹ Подготовлено Снежаной Лакшевич и Александрой Иованович.

I. Введение

1. Сербия имеет давние традиции по проведению переписи населения. Первая перепись на территории Сербии была проведена в 1834 году. Перепись 1866 года может считаться первой современной переписью, когда было включено большее количество признаков, проведена серьезная работа по подготовке переписных листов и правил регистрации. С тех пор все переписи проводятся с применением традиционного метода переписи.



2. Учитывая, что при проведении последних двух раундов переписи² возникли существенные проблемы, связанные с ограниченностью финансовых ресурсов, высокие затраты считаются одним из самых серьезных препятствий для успешного проведения переписи. Кроме того, большое внимание уделяется сокращению числа непосредственных участников, а также снижению нагрузки на респондентов в целях повышения качества получаемых данных.

3. С целью снижения воздействия этих негативных факторов и зная о технологических наработках и изменениях в восприятии граждан, Статистическим управлением Республики Сербия (СУРС) будут предприняты попытки по улучшению процесса сбора данных в рамках раунда 2020 года.

4. Следуя передовому опыту и новым тенденциям и учитывая, что все большее число стран отказывается от традиционного метода проведения переписи и внедряет использование административных ресурсов и современные технологии сбора данных, в настоящее время (примерно за 6 лет до переписи) проводится оценка двух вариантов:

Вариант А – перепись на основе регистров

² В переписи раунда 2000 года была прекращена традиция проведения переписи в год, заканчивающийся на цифру 1, частично это было обусловлено политическими причинами, а также отсутствием финансирования. Перепись была проведена в 2002 году, а не в 2001 году. Также вследствие недостаточности средств в бюджете Республики Сербия проведение переписи 2011 года было поставлено под угрозу. После соглашения, достигнутого между Правительством Республики Сербия и Европейской комиссией (Делегацией ЕС в Республике Сербия) о совместном финансировании переписи, проведение переписи было отложено на 6 месяцев (1-15 октября 2015 года)

Вариант В – традиционная перепись в виде комбинации саморегистрации через Интернет и перепись счетчиками на местах с использованием электронных устройств.

II. Направление мыслей

5. Основная идея заключается во введении административных источников в процесс переписи. Это будет являться существенным новшеством по сравнению с нынешней практикой, применяемой в Сербии (организационные и методологические изменения) и для этого будет необходимо сотрудничество и скоординированные действия всех государственных органов и местных органов власти, ответственных за ведение специализированных регистров.

6. В зависимости от состояния административных источников и возможности их усовершенствования и приведения в соответствие с потребностями процесса переписи будет определяться степень, в которой они будут использоваться в переписи 2021 года.

III. Вариант А – перепись на основе регистров

7. Учитывая, что развитие системы регистров и создание переписи на основе регистров является сложным и длительным процессом, для нас самое главное – это инициировать в кратчайшие сроки гармонизацию актуальных регистров и создание недостающих регистров.

8. Мы начали работу с проведения специального исследования по Статистическому регистру населения (СРН), основная цель этого исследования заключается в проверке возможности создания статистического регистра населения на основе имеющихся административных источников. Этот проект проводится в рамках Многобенефициарной программы ИРА 2012 года в период с января 2014 года по ноябрь 2015 года, на основе выборки из 20 муниципалитетов (12%).

9. Основные этапы этого проекта могут быть сформулированы следующим образом:

- Изучение того, какие административные источники существуют в стране, на каком уровне, какова их основная цель, кто отвечает за их ведение и актуализацию?
- Определение содержания, качества, охвата – соответствуют ли методы сбора, классификации и определения применяемым в рамках переписи; являются ли ответы детальными или общими (например, род занятий – рабочий), охвачены ли демографические признаки.
- Какие имеются правовые ограничения для использования административных источников в статистических целях? Можно ли их преодолеть и сколько потребуется времени
- Установление сотрудничества с государственными органами
- Определение технических требований к системе обмена данными (определение путей и инструментов для извлечения данных из административных источников)

10. После ряда встреч с различными организациями на национальном и местном уровне, а также с местными органами власти мы обнаружили, что в нашей стране

существует несколько специализированных регистров на национальном уровне, а также специализированные базы данных, созданные на местном уровне. В большинстве существующих регистров (базах данных) для одних и тех же характеристик применяются разные определения и классификации, система адресов была неполной и устаревшей.

11. Одним из наиболее обнадеживающих фактов является наличие уникального ключа для связывания данных из разных баз данных. Этот 13-значный ПИН («JMBG») используется как уникальный личный номер с 1976 года. Он присваивается каждому человеку сразу после рождения и имеется в большинстве баз данных.

12. Однако есть еще административные источники, которые, по мнению эксперта, который оказывал нам техническую помощь, с учетом их качества и охвата могут стать основой для создания СРН, который будет содержать основные демографические признаки. Основой этого исследования является Центральный регистр обязательного социального страхования (ЦРОСС), а также Министерство внутренних дел, которое несет ответственность за сбор различных данных, таких как данные о проживании, гражданстве, поиске убежища и других показателей. Кроме того, СУРС проводит регулярные исследования в области демографической статистики, которые основываются на данных из актовых записей о рождении и смерти (DEM 1 и DEM 2).

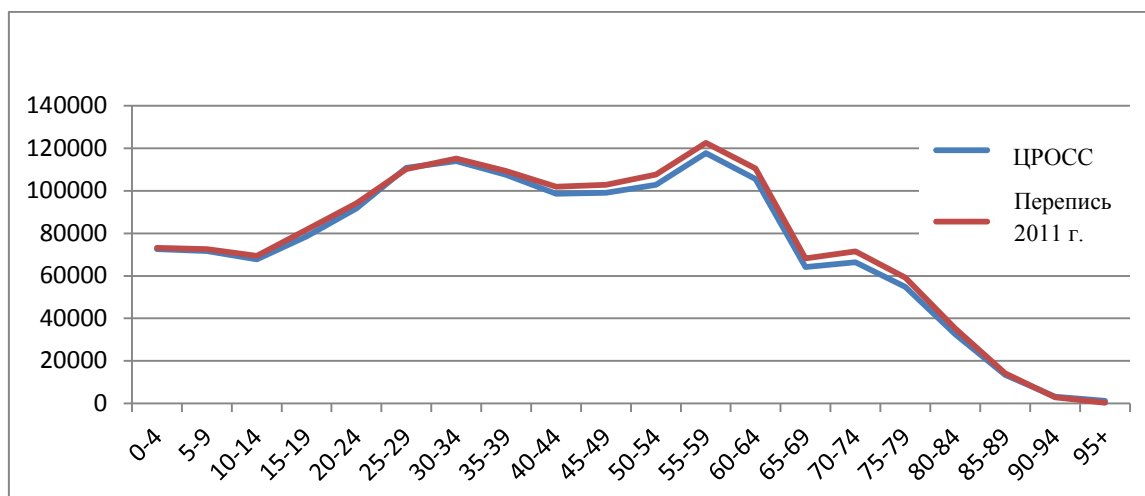
IV. Центральный регистр обязательного социального страхования (ЦРОСС)

13. ЦРОСС был создан в 2013 г. как уникальная электронная база данных плательщиков взносов по обязательному социальному страхованию, страховщиков и застрахованных лиц. После первоначальной миграции данных из баз данных Республиканского фонда пенсионного обеспечения и страхования от инвалидности, Республиканского фонда медицинского страхования, Национального агентства занятости и Налогового управления, все обновления проводятся по личным обращениям. Он содержит индивидуальные записи работников с привязкой к юридическим лицам, где они работают, а также различные характеристики работников и работодателя (ПИН, муниципалитет проживания, род занятий, полученное образование, занятость – должность, название предприятия, институт, отрасль, муниципалитет, в котором находится головной офис и т.д.). Обновление происходит на ежедневной основе.

14. Юридические препятствия отсутствуют, поскольку имеется соглашение о сотрудничестве, которое позволяет СУРС регулярно (на еженедельной основе) получать доступ и извлекать данные с сервера ЦРОСС. Однако есть расхождения между классификациями рода деятельности и уровней образования, применяемыми в ЦРОСС и в переписи. Кроме того, обновление записи в ЦРОСС происходит, когда меняется статус страхования. В соответствии с целями регистра исправляются только данные, которые влияют на этот статус, в то время как все остальные данные (например, образование) остаются без изменений, даже если человек тем временем получил более высокий уровень образования.

15. При сравнении данных переписи 2011 года и данных ЦРОСС (на момент переписи) по муниципалитетам, включенным в выборку, было обнаружено, что в обоих случаях охват населения является практически идентичным (в частности, в данных по возрасту).

Охват населения по возрасту, ЦРОСС и перепись 2011 года, выборка обследования СРН



16. Однако распределение населения по населенным пунктам отличается в переписи 2011 года и ЦРОСС. Основные расхождения были обнаружены в ситуациях, когда несколько населенных пунктов относятся к одному местному сообществу, а также в случае с населенными пунктами, расположенными рядом (или граничащими) с муниципальным центром.

17. Например, для города Ужице в ЦРОСС имеется 8 населенных пунктов (из 41) без населения (или с 1 или 2 жителями), в то время как по данным переписи в каждом из них было зарегистрировано свыше 100 человек.

18. Анализ данных Министерства внутренних дел также свидетельствует о существовании такой же проблемы, которая будет являться одним из основных препятствий для надлежащего территориального распределения населения на основе административных источников.

Населенные пункты в муниципалитете Ужице

<i>Населенный пункт</i>	<i>Численность населения</i>			<i>Местное сообщество</i>
	<i>Перепись 2011 года</i>	<i>ЦРОСС</i>	<i>Министерство внутренних дел</i>	
Биоска	422	1227	1671	Биоска
Кесеровина	452	2	1	Биоска
Пиар	370	2	1	Биоска
Всего	1244	1231	1673	
Витаси	179	0	0	Кремна
Кремна	665	1363	1793	Кремна
Радуша	375	0	0	Кремна
Стрмак	225	1	2	Кремна
Всего	1444	1364	1795	

Котроман	123	1	1	Мокра Гора
Кршанже	108	2	13	Мокра Гора
Мокра Гора	549	879	1101	Мокра Гора
Панжак	84	0	7	Мокра Гора
Всего	864	882	1122	

V. Правовая основа

19. Ключевую основу для использования административных источников данных в статистических целях обеспечивает законодательство. Оно предполагает существование национального закона о статистике, который дает НСО право иметь доступ к административным данным на уровне единицы с идентификационными данными и связывать их с другими административными ресурсами в статистических целях. Кроме того, наличие подписанных технических протоколов (между СУРС и «собственниками» регистров), определяющих технические детали, относящиеся к получаемым данным, периодичность предоставления данных, структуру таблиц и т.д., является необходимым условием для успешного функционирования системы.

20. В соответствии с Законом об официальной статистике собственники административных источников данных и данных, собираемых в рамках постоянного наблюдения должны передавать данные в СУРС. Однако в настоящее время имеется проблема, заключающаяся в различном толковании Закона о защите личных данных, в связи с чем Уполномоченный по информации общественной важности и защите личных данных не позволяет держателям индивидуальных данных предоставлять их даже в статистических целях. Мы надеемся, что на предстоящих совещаниях будет найдено адекватное решение, в соответствии с Законом об официальной статистике и европейским законодательством, предписывающим, что «в целях снижения нагрузки на респондентов НСО и другие национальные органы власти имеют право получать доступ и пользоваться, безотлагательно и на бесплатной основе, всеми данными административного учета и интегрировать эти данные административного учета со статистическими данными в той степени, в которой это необходимо для разработки, подготовки и распространения европейской статистических данных, определенных в Европейской статистической программе»³.

21. В целом, наша инициатива по налаживанию/улучшению сотрудничества с организациями, ответственными за ведение различных административных регистров, была воспринята весьма положительно. Все они разделяют мнение о необходимости и понимают важность «построения» системы регистров, которая позволит не только связать их, но и сформировать недостающие регистры.

22. Учитывая, что существующие регистры формируются с разными целями, их структура, методы сбора данных, классификация, обновление и т.д. адаптированы под их основную цель, а не под статистические цели. В связи с этим была начата инициатива по внесению дополнений и изменений в Закон об официальной статистике. Согласно этим изменениям СУРС, как один из основных участников системы официальной статистики в Сербии, будет принимать участие во всех

³ Регламент (ЕС) 2015/759 Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2015 года о внесении дополнений и изменений в Регламент (ЕС) № 223/2009 о европейской статистике

мероприятиях по внедрению новых или улучшению существующих административных ресурсов. Кроме того, на СУРС будет возложена задача по координации деятельности по внедрению и управлению административными регистрами на национальном уровне, которые являются наиболее важными для обеспечения данных для принятия решений на высшем уровне. Это позволит создать интегрированную систему национальных регистров.

VI. Вариант В – Комбинация саморегистрации через Интернет и полевых операций на местах со счетчиками, пользующимися электронными устройствами (перепись, подкрепляемая регистрами)

23. Переход от традиционной переписи к переписи на основе регистров является очень сложным процессом, требующим согласованных действий ряда государственных институтов в течение длительного времени, в течение которого необходимо добиться постоянного обновления регистров и взаимодействия между системами регистров. Кроме того, в первых раундах проведения переписи на основе регистров могут быть получены данные по ограниченному числу признаков переписи, в то время как по этнокультурным характеристикам данные не будут получены вообще. Это серьезный недостаток в связи с тем, что многие законы и нормативные акты в Сербии (Закон об официальном использовании языка, Закон о защите прав и свобод национальных меньшинств и т.д.) опираются на данные переписи в вопросах этнической принадлежности, религии и родного языка.

24. Для преодоления этих проблем СУРС рассматривает альтернативное решение – применение традиционного метода, сочетающего вариант представления ответа через Интернет и полевую регистрацию счетчиками (счетчики и электронные формы). Основная идея внедрения этой модели состоит в том, чтобы дать возможность респондентам использовать соответствующие Интернет-приложения для заполнения электронных анкет. Остальные респонденты будут регистрироваться счетчиками с применением электронных устройств.

25. Несмотря на все технические и организационные сложности, самая сложная проблема, которую необходимо решить, состоит в том, как соединить каждого человека с конкретным адресом в условиях, когда Адресный регистр и Регистр недвижимого имущества еще только создаются. Ответственность за создание и ведение этих регистров возложена на Республиканский геодезический орган (РГО).

26. Адресный регистр был инициирован в 2003 году, когда данные брались в местных органах власти (муниципалитеты и города). После этого РГО продолжил его обновление. Сейчас Адресный регистр включает 2,5 млн. номеров домов во всех кадастровых муниципалитетах на территории Республики Сербия, 95% из которых имеют географическую привязку. Единственным условием для получения номера дома является введение объекта в кадастровую карту.

27. Что касается Кадастра недвижимого имущества, для около 60% кадастровых муниципалитетов цифровые кадастровые карты уже сделаны, для около 15% кадастровых муниципалитетов работа по созданию карт в процессе, в то время как для около 25% кадастровых муниципалитетов официально все еще используются аналоговые кадастровые карты. На картах (аналоговых или цифровых), помимо юридических карт, есть ряд незаконных объектов (около 1 500 000). Количество незаконных зданий, которые никогда не регистрировались, невозможно с точностью измерить. Предполагается, что таких объектов от 200 тыс. до 1 млн.

28. Сравнение адресных данных с переписи 2011 года и Адресного регистра показывает большее число совпадений в городских районах (60-90%). Доля совпадений значительно снижается (примерно до 30%) при включении в анализ сельских населенных пунктов.

VII. Выводы

29. В данный момент СУРС твердо привержен цели улучшения процесса переписи путем использования административных источников. Два рассматриваемых направления (перепись на основе регистров и саморегистрация посредством Интернета) не являются взаимно исключающими, но оба зависят от одних факторов:

- Система идентификации, т.е. привязка людей к населенным пунктам, жилищам, в которых они проживают, и к единицам домохозяйств, является фундаментальным условием для обоих подходов.
- Ограниченное использование системой персональных идентификационных номеров (JMBG) обусловлено нынешней нормативно-правовой базой (или толкованием Уполномоченным по информации общественной важности и защите личных данных).

30. Точный и всеобъемлющий Адресный регистр, который будет основываться на использовании кодов для населенных пунктов и улиц, является необходимым условием для любого рода инноваций в процессе переписи. Сотрудничество между СУРС и РГО, которое во всех других отношениях является очень успешным и определяется Меморандумом о взаимопонимании, должно быть продолжено в целях решения этой проблемы.
