

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Группа экспертов по переписям населения
и жилищного фонда**

Двадцать первое совещание
Женева, 18–20 сентября 2019 года
Пункт 8 предварительной повестки дня
**Никто не должен быть забыт – работа
с трудно поддающимися учету
и уязвимыми группами населения
в ходе переписи**

**Возможность получения из регистров более
качественных данных о бездомных лицах****Записка Статистического управления Эстонии****Резюме*

В настоящем документе рассматривается проблема бездомности, масштабы которой с трудом поддавались измерению при проведении недавних переписей населения в Эстонии. Люди становятся все более мобильными, и это приводит к недоучетам в данных переписи. Статистический учет бездомных представляет собой серьезную проблему. Эту категорию лиц сложно охватить при проведении традиционной переписи, но еще сложнее оценить качество полученных данных. Поскольку в следующем переписном цикле Эстония планирует переход на регистровую методику переписи, ей необходимо создать усовершенствованную модель учета бездомных, чтобы обеспечивать достаточную и адекватную информацию для принятия будущих решений в сфере демографической и социальной политики.

* Документ подготовила Диана Белгадзе.



I. Введение

1. Несмотря на наличие общих программных требований, разработанных для циклов переписи на международном уровне, некоторые сферы в различных странах могут с трудом поддаваться измерению. Отдельные направления переписи считаются трудноизмеримыми по целому ряду причин, таких как чувствительность соответствующей темы, ее трудность для понимания, комплексность, характер выборки, субъективизм или наличие предрассудков. При заполнении переписного вопросника расхождения в понимании значения термина «первичная бездомность» могут вызывать путаницу.
2. Для обеспечения сопоставимости данных переписи на международном уровне в процессе подготовки вопросника важно следовать международным рекомендациям. Эстония с 1989 года выполняет международные рекомендации по регистрации бездомных.
3. В ходе подготовки переписи 2011 года, равно как и переписи 2021 года, Эстония приняла меры к тому, чтобы охватываемые переписью сферы, а также определения и классификации соответствовали этим рекомендациям.
4. Говоря непосредственно о переписи населения, важно отметить трудность сбора данных по таким группам населения, как нелегальные мигранты, бездомные и жители периферийных районов. Хотя переписи в Эстонии до сих пор проводились традиционным методом, следует признать наличие ряда проблем, связанных с качеством данных. Эти проблемы возникли только в процессе разработки новой методики переписи в 2018 году. Проблемность ситуации обусловлена не только источниками данных и выбором методики, но и отсутствием последовательного анализа качества при сборе и обработке данных, касающихся социально отчужденных групп. Еще одной проблемой, безусловно, является тот факт, что в Эстонии нет переписных данных о бездомных лицах за советский период и сопоставительных исследований результатов переписей за этот период. Таким образом, надежность переписных данных о бездомных ставится под сомнение с 2000 года, когда была проведена первая после восстановления независимости перепись населения.
5. Одним из аспектов, вызвавших озабоченность при проведении в Эстонии первой переписи населения после того, как страна вновь стала независимой, являлись недоучеты. Анализ на основе результатов предыдущей переписи и демографической статистики позволил выявить недоучет свыше 1,2% (Tamm, 2002). В то же время набор исходных данных по обзорам качества указал на наличие еще большего недоучета в части статистики бездомных лиц (Saava et al, 2002). После второй переписи недоучет составил 2,3%, однако по группе бездомного населения он был не столь значителен (Tiit, 2014). Сейчас, когда Эстония готовится к проведению третьей независимой переписи населения, нет консенсуса в вопросе о том, снижается ли количество бездомных в стране или все же возрастает, как показывает набор переписных данных.
6. В настоящем документе дается обзор имеющихся наборов данных по бездомным лицам, собранных в ходе переписей. Используются результаты переписей 2000 и 2011 годов, а также данные пилотной переписи 2019 года, собранные из административных баз данных. В документе указано, что с 2000 года после каждой переписи данные о численности бездомных в стране оказывались заниженными. Одно из решений заключается в использовании источников административных данных при анализе темы бездомности.

II. Данные о бездомных по итогам переписей 2000 и 2011 годов

7. После распада Советского Союза Статистическое управление Эстонии включило тему бездомности в программу переписи 2000 года, поскольку пользователи переписных данных (ученые-социологи) нуждались в информации такого рода (согласно обзору пользователей данных переписи населения и жилищного фонда,

проведенному в 2006 году). После восстановления независимости в стране произошли экономические и социальные изменения, которые также отразились на жизни общества. Не все население смогло приспособиться к новой ситуации, вследствие чего по той или иной причине некоторые лица оказались бездомными (Ginter, 1998).

8. Статистическое управление Эстонии сформулировало определение понятия «бездомность» и согласовало его с Евростатом, однако необходимое сотрудничество с различными целевыми группами, включая муниципалитеты, в части применения согласованного определения наладить не удалось, вследствие чего общее число бездомных, составившее 269 человек, рассматривается некоторыми социологами как не соответствующее действительности (Kõre, 2003). Согласно оценкам экспертов, число бездомных превышает эту цифру примерно в 15 раз (ibid).

9. Нельзя забывать о трудностях организации первой переписи населения, проводившейся после восстановления независимости в стране. У Эстонии не было предшествующего опыта. Наличие такой проблемы, как бездомность, в советский период не признавалось (Eatwell et al 2000). Процесс разработки методики определения численности социально отчужденных групп также затруднялся нехваткой статистики на национальном уровне и отсутствием единого понимания термина «бездомные лица». Не было точно известно, кого и где следует учитывать. В то время в Эстонии считалось, что бездомным является лицо, не имеющее места жительства, живущее в не подходящем для проживания месте или пользующееся услугами ночного приюта.

А. Данные о бездомности по результатам переписи населения и жилищного фонда 2000 года

10. Эта перепись была проведена по традиционной переписной методике (с использованием бумажных переписных листов – БПЛ); критический момент переписи наступил 31 марта 2000 года. Согласно определению, применявшемуся в ходе переписи 2000 года, бездомным считался человек, который на момент переписи не имел жилища и ночевал в подвалах, на лестничных площадках, в котельных, в заброшенных зданиях, хижинах, приютах и т. п. Лицо, проживавшее более длительные периоды в каком-либо помещении, не предназначенном для жилья (тип здания «нежилое, используемое для проживания»), не считалось бездомным. Кроме того, бездомные не могли образовывать домохозяйство, состоящее из нескольких членов. Переписные данные о бездомных за 2000 год можно обнаружить в отдельной категории домохозяйств, которые подразделялись на частные домохозяйства, коллективные домохозяйства и домохозяйства бездомных. Если попытаться, то набор публичных переписных данных ограничивался вышеупомянутой информацией. Можно допустить, что имел место неполный охват в наборе данных о бездомной группе населения, поскольку был проведен ряд оценок неполноты охвата переписи 2000 года. Согласно оценочным данным Статистического управления Эстонии за 2002 год, неполный охват составил 1,2%, а в результате повторной оценки, проведенной в 2013 году, был сделан вывод о неполноте охвата в объеме порядка 4% (Tiit, 2014). Следует отметить, что число бездомных, скорее всего, дает нам информацию о масштабах первичной бездомности, а данные о вторичной бездомности отсутствуют.

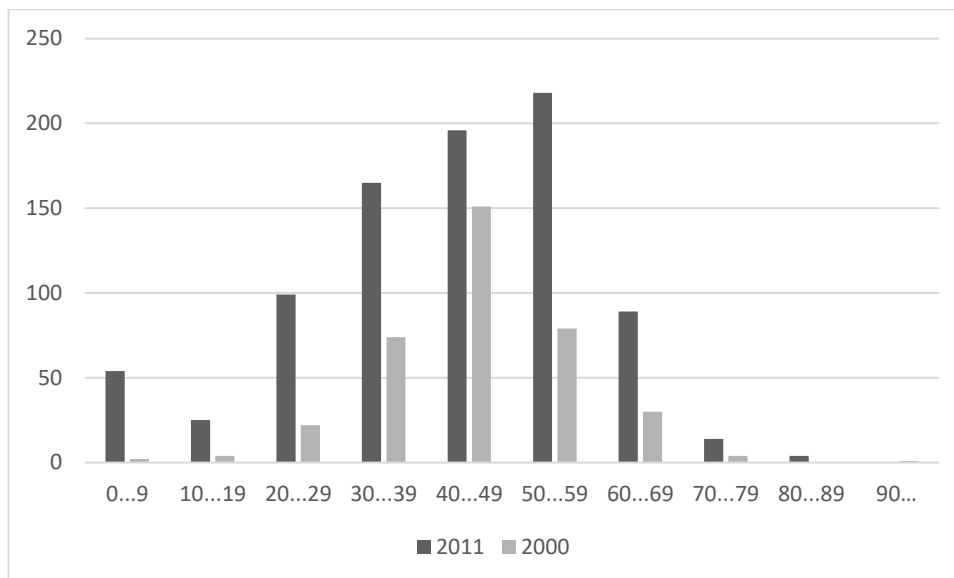
В. Данные о бездомных по результатам переписи населения и жилищного фонда 2011 года

11. Эта перепись была проведена комбинированным методом (с применением автоматизированного личного веб-опроса (АЛВО) и автоматизированного личного опроса (АЛО)) с критическим моментом переписи 31 декабря 2011 года. В рамках используемого определения рассматривалась только первичная бездомность. Следует отметить, что более длительная и тщательная подготовка счетчиков переписи способствовала расширению доступа к бездомным. В целом было выявлено 864 бездомных лица.

12. Если сопоставить данные о бездомных с результатами предыдущей переписи, то ситуация является аналогичной (диаграмма I). При этом было отмечено существенное изменение в численности бездомных среди детей и молодежи. Что касается сельского населения, то здесь наблюдался рост числа бездомных, хотя процентные доли остались прежними.

Диаграмма I

Количество бездомных в разбивке по возрастным группам, данные переписей 2000 и 2011 годов



Источник: Статистическое управление Эстонии, RLO703 и RL 502.

III. Как измерялся уровень качества собранных данных?

13. В 2011 году Комитет регионов Европейского союза дал Эстонии ряд рекомендаций по теме «Борьба с бездомностью». Одна из наиболее масштабных рекомендаций Комитета регионов касалась концепции искоренения уличной бездомности к 2015 году. Решение этой задачи было возложено на эстонские муниципалитеты. Из-за нехватки данных потребовалось провести исследование бездомности в Таллинне как в самом крупном муниципалитете.

14. Координируя проведение переписи населения, Статистическое управление Эстонии также проявляло интерес к опросу бездомных лиц. Оно стремилось выявить места, где ночуют бездомные, и направило ряд районных переписных наблюдателей на предварительные встречи с бездомными, чтобы в ходе самой переписи счетчики не опасались встреч с ними. В целях приобретения опыта некоторые из районных переписных наблюдателей Статистического управления Эстонии приняли участие вместе с работниками Таллиннского социального центра в проведении уличных опросов бездомных лиц.

15. В качестве справочных данных использовались результаты обследования бездомного населения «Бездомные в Таллинне», которые можно было сопоставлять с данными, собранными в ходе переписи населения и жилищного фонда 2011 года.

16. По данным обследования бездомных, проведенного Таллиннским социальным центром, в период с сентября 2011 года по январь 2012 года в Таллинне насчитывалось 1 225 бездомных, которые распределялись по следующим категориям:

а) взрослые, заполнившие вопросник для бездомного лица: 926 человек (их анализ включен в отчет о проведении обследования);

b) дети этих последних: 183 ребенка (в отношении них в отчете о проведении обследования дана только разбивка по возрасту и нынешнему месту проживания);

c) лица, помещенные в 2008–2011 годах в дома социального попечительства ввиду их бездомности: 116 человек.

17. Переписные данные (результаты переписи населения и жилищного фонда 2011 года) позволяют провести частичное сопоставление первой и второй групп. Было очевидно, что можно сопоставить только данные о бездомных в Таллинне (столице), поскольку в других местах эта группа населения разделяется по-разному в зависимости от видов места проживания (приюты, ночные приюты и т. п.). В переписных данных было невозможно отделить третью группу, так как перепись не включает в себя вопросы о том, почему то или иное лицо было помещено в дома социального попечительства.

18. При этом нужно отметить, что сопоставление результатов обследования с переписными данными может усложниться в силу того, что данные переписи были собраны к 31 декабря 2011 года, а обследование бездомных проводилось в период между сентябрем 2011 года и январем 2012 года. За этот период численность бездомных и возможность их расселения могли измениться (например, в холодное время года в ночных приютах находится больше людей; к сожалению, в 2012 году период холодов совпал с периодом редактирования данных переписи).

IV. Подготовка к переписи 2021 года

19. С 2010 года Статистическое управление Эстонии занимается методологической и ИТ-подготовкой к проведению в 2020 году переписи населения и жилищного фонда на основе регистров. Для этого требуется, чтобы все обязательные параметры переписи покрывались данными регистров и чтобы все лица, включая бездомных, были охвачены национальной системой личных идентификационных кодов, на основе которой были выявлены все регистры персональных данных.

20. Перед проведением первой регистровой переписи важно выполнить достаточно крупный объем предварительной методологической работы. Чтобы перепись была проведена успешно, Статистическое управление Эстонии провело две пилотных переписи. Первая такая перепись состоялась в 2016 году и, как показывают ее результаты, качество регистровых данных находится на хорошем уровне, регистры ведутся системно и между данными из различных регистров возможна взаимосвязь. В настоящее время проводится генеральная репетиция переписи и тестирование методологии. При проведении пилотной переписи используются данные из 25 регистров. Отчет о ее результатах будет представлен к концу текущего года. Тем не менее уже известно, что модель установления численности бездомных нуждается в усовершенствовании.

21. 5 января 2019 года в муниципалитеты был направлен запрос на информацию, где им предлагалось препроводить список и адреса ведомств, которые, как ожидается, предоставят для регистра населения данные о наличии бездомных. Речь идет об обследовании, цель которого – установить предполагаемый размер диапазонов для пилотной переписи. Кроме того, Статистическое управление Эстонии планирует обратиться к головным организациям муниципалитетов для получения данных о регистрации бездомных, которые размещены в приютах.

22. К сожалению, на основе регистрационной информации из приютов невозможно проверить регистровое место проживания бездомных и правильность этих данных. Поэтому Статистическое управление Эстонии обратилось к секретарю регистра населения с предложением о внесении поправки в закон. Соответствующий закон вступил в силу 1 января 2019 года; он будет служить основанием для того, чтобы центры размещения и социального попечительства и другие учреждения и/или государственные органы направляли в регистр населения данные о лицах, находящихся в таких учреждениях. Это позволит Статистическому управлению

Эстонии наряду с перекрестным использованием данных выявлять первичных и вторичных бездомных в стране.

23. Первые результаты получения данных о бездомных лицах являются успешными, но модель сбора информации следует усовершенствовать, чтобы четко определять, какие категории бездомных увеличивают или уменьшают свою численность и где именно (т. е. в каких городах).

24. По состоянию на 31 декабря 2018 года, в критический момент пилотной переписи, в 62 муниципалитетах было выявлено 1 102 бездомных лица (Статистическое управление Эстонии, 2019 год). Поскольку эти данные используются только в обобщенной форме в связи с проведением пилотной переписи, есть возможность лишь указать количество бездомных и административные источники информации. Одной из постоянных проблем является толкование терминологии; поэтому необходимо инструктировать сотрудников муниципалитета по телефону.

25. При проведении пилотной переписи в 2019 году использовалось следующее определение бездомных: бездомными могут считаться лица, живущие на улицах и не имеющие жилища, которое можно классифицировать как жилое помещение (первичная бездомность), или лица, которые часто перемещаются между временными местами размещения (вторичная бездомность).

V. Заключение

26. Бездомность представляет собой видимое явление, масштабы которого требуют выверенной методики измерения. Традиционная перепись населения может являться отнюдь не лучшим способом определения численности для получения информации о бездомных лицах. Опыт проведения переписей в Эстонии в период ее независимости показывает, что оптимальные результаты могут достигаться путем комбинирования источников данных. При сопоставлении информации необходимо сотрудничать с другими учреждениями для получения данных обследования бездомности. Сопоставимость данных достигает высокого уровня в случае, когда обследование проводится незадолго до переписи. Терминология, связанная с явлением бездомности, по-прежнему нуждается в пояснении и уточнении.

27. Информацию о бездомных в Эстонии можно получить из административных источников, поскольку муниципалитеты добились прогресса в предоставлении услуг социально отчужденным группам, хотя при этом нельзя сказать, что бездомные лица сами обращаются к властям.

28. Разработчики статистики осмыслили проблему бездомности и стремятся к выработке оптимальных вариантов для обеспечения актуальных, сопоставимых и точных данных о бездомных лицах.

Библиография

Eatwell, J., Ellmann, M., Karlsson, M., Nuti, D.M., Shapiro, J. (2000). Pehme riik, karm eelarve. Tallinn. AS Pakett. In Estonian.

Ginter, J. (1998). Säästev areng ja sotsiaalne õiglus. In Estonian.

Kõre, J., (2003). Kodutus ja sotsiaaltöö- Eestprobleemi lahendused. Sotsiaalministeerium. Tallinn. In Estonian.

Saava, A., et al (2002). Eesti rahva tervis 1991–2000. Tartu Ülikooli Tervishoiu Instituut. <http://www.arth.ut.ee/>. In Estonian.

Statistics Estonia (2019). The second pilot census interim report to the Census Commission.

Statistics Estonia (2019). Tables PHC 2000 RLO703 and PHC 2011 RL 502.

Tallinn Social Work Centre (2012) Report of Survey «Homeless in Tallinn».

Tiit, E-M.(2014). 2011 Population and Housing Census. Methodology.
https://www.stat.ee/valjaanne-2014_2011-population-and-housing-census-methodology.
