

Distr.: General
19 августа 2024 г. 10:35:28

English

Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Группа экспертов по переписям населения и жилищного фонда

Двадцать шестое совещание

Женева, 2-4 октября 2024 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Опыт проведения переписей раунда 2020 года

Проблемы использования международного определения общей численности населения и позитивная дискриминация: опыт Республики Северная Македония за период с 1991 по 2021 годы

Записка Северной Македонии*

Резюме

1. Перепись 2021 года стала третьей после обретения страной независимости (после переписей 1994 и 2002 годов). Перепись 1991 года не увенчалась успехом из-за бойкота со стороны одной этнической общины, а перепись 2011 года была приостановлена из-за отставки всех специальных членов политического органа, который до этой переписи отвечал за ее проведение. Все эти переписи характеризовались социально-политической напряженностью из-за подозрений в том, что Государственное статистическое управление (ГСУ) неправильно использовало согласованное на международном уровне определение общей численности населения, согласно которому лица, находящиеся за границей более 12 месяцев, не входят в общую численность населения, за исключением случаев, указанных в определении.

2. Во время этой переписи впервые произошел отказ от традиционного метода проведения переписи и использования бумажных анкет. Вместо этого применялся комбинированный метод с использованием данных из административных источников и данных, принадлежащих ГСУ, а также автоматизированный опрос по телефону с использованием компьютера (АОТК) и впервые – онлайн-опрос (ОО) – для регистрации граждан за рубежом. ГСУ удалось это сделать путем создания предпереписной базы данных и разработки приложений, при использовании которых счетчики должны были

*Подготовили Джейн Крестески, консультант по переписям, Государственное статистическое управление Республики Северная Македония

ПРИМЕЧАНИЕ: Обозначения в настоящем документе не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата Организации Объединенных Наций в отношении юридического положения любой страны, территории, города или края или их властей или в отношении делимитации ее границ.

просто следовать за вопросом, появляющимся на экране, что полностью соответствует рекомендациям из публикации «Рекомендации Конференции европейских статистиков (КЕС) по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года», Глава V. Категории переписного населения, Таблица 1, которые распространяются на любого человека независимо от причины пребывания за границей согласно графе «Регулярное возвращение в семейный дом».

I. Введение

1. В Конституцию Республики Северная Македония включено положение, гарантирующее права для всех этнических общин, которые по данным последней переписи составляют более 20 процентов от общей численности населения страны; один раз на национальном уровне и второй раз на уровне муниципалитета.
2. Это конституционное положение было введено после заключения так называемого Охридского соглашения 13 августа 2001 года, положившего конец внутреннему вооруженному конфликту между государством и частью албанского населения.
3. Первая перепись населения в Республике Северная Македония как независимом государстве прошла в 1991 году, и ее бойкотировала часть албанской общины. Этот бойкот был вызван непринятием международного определения общей численности населения (согласно методике учитывались исключения) и настойчивым требованием провести полевую регистрацию лиц, отсутствовавших в стране более 12 месяцев, несмотря на то, что согласно методике переписными единицами являются только лица, присутствующие в стране, и те, кто находится за границей менее 12 месяцев.
4. Из-за этого бойкота в 1994 году была проведена новая перепись, которая стала первой успешной официальной переписью после обретения независимости от Социалистической Федеративной Республики Югославии. Хотя эта перепись была принята международным сообществом, на фоне развития социально-политических событий все этнические группы выразили сомнения по поводу ее результатов. Из-за недоверия к итогам переписи 1994 года и в контексте требований о расширении прав часть албанской общины начала вооруженный конфликт, продолжавшийся с января по ноябрь 2001 года.
5. Этот конфликт завершился подписанием 13 августа 2001 года так называемого Охридского соглашения, которое затем было включено в Конституцию. Часть этого соглашения гарантирует членам каждой этнической общности, составляющей более 20% численности населения на государственном и муниципальном уровне, реализацию определенных прав.
6. Перепись 2002 года была проведена в ноябре следующего года в социально-политической ситуации, пропитанной национализмом. Перепись 2002 года прошла успешно и была принята международным сообществом, хотя был отмечен ряд попыток неправильного использования методики и определения общей численности населения как со стороны счетчиков, так и со стороны поставщиков данных. Хотя Законом о переписи населения 2002 года предусматривалось наказание за злоупотребления, ни один человек в стране не был привлечен к ответственности.
7. Напряженность, возникшая после переписи 2002 года, и отсутствие доверия к ее результатам достигли кульминации во время полевых исследований во время

переписи 2011 года, когда добавление вопроса о намерении остаться за границей создало дополнительную возможность обойти определение общей численности населения. Эта возможность манипулировать результатами переписи массово использовалась как счетчиками, так и респондентами.

8. В результате массового игнорирования методики и определения общей численности населения перепись 2011 года была приостановлена на одиннадцатый день, когда все члены Государственной переписной комиссии (политического органа, состоящего из политических представителей всех общин, ответственных за проведение переписи населения) подали безотзывное заявление об отставке.
9. Прекращение переписи 2011 года создало дополнительную напряженность и недоверие к самой статистической работе, которые необходимо было преодолеть с помощью переписи 2021 года.
10. Чтобы обойти социально-политические проблемы, с которыми ранее сталкивалась ГСУ, было решено провести перепись 2021 года комбинированным методом с использованием административных и персональных данных с помощью таких методов регистрации, как автоматизированный опрос по телефону с использованием компьютера (АОТК) и онлайн-опрос (ОО).
11. ГСУ различало следующие группы лиц, отсутствующих в стране более 12 месяцев, в отношении которых наблюдались злоупотребления, что привело к проблемам определения общей численности населения в рамках предыдущих переписей:
 - a. Лица, самостоятельно работающие и (или) обучающиеся за рубежом
 - b. Члены семьи, сопровождающие лицо, самостоятельно работающее и (или) обучающееся за рубежом
 - c. Непроведение различий между членами семьи и членами домохозяйства или родственниками первого или второго поколения и т.д.Одновременно с этим:
 - d. Непринятие определения, в котором указано, что возвращение в страну в связи с ежегодным отпуском, посещением родственников, сезонным отдыхом и т.п. не является прекращением пребывания за границей.
 - e. Неправильное применение той части определения, которая касается намерения относительно продолжительности будущего пребывания за рубежом.
12. Таким образом, ГСУ включило решения из Рекомендаций Конференции европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года (РКЕС), Глава V. Категории переписного населения, Таблица 1, «Правила определения места обычного жительства работников и учащихся, проживающих вдали от семейного дома», в свою методологию и приложения для проведения переписи 2021 года и использовало их для всех лиц, находящихся за границей более 12 месяцев. Это обеспечило единый подход к регистрации всех лиц, отсутствующих в стране, и их включению/исключению из общей численности населения.

II. Перепись 2021 года

A. Методологические предпосылки планирования переписи населения 2021 года.

13. Принимая во внимание, что ранее существовали сложности с последовательным использованием определения общей численности населения, ГСУ поставило перед собой следующие цели, которые должны были быть реализованы в переписи 2021 года:
 - a. Чтобы свести к минимуму напряженность в ходе полевой регистрации или самоисчисления, все лица, присутствующие в стране, должны регистрироваться счетчиками, и только те лица, которые имеют действительный личный идентификационный номер (ЛИН) граждан Северной Македонии, должны проходить самоисчисление из-за границы через зарубежный IP-адрес
 - b. Приложения должны быть разработаны таким образом, чтобы алгоритмически узнавать статус (с точки зрения включения в общую численность населения или нет) каждого человека в отдельности по заранее определенному набору вопросов
 - c. Сведение к минимуму необходимости предварительного ознакомления с методикой для счетчиков/людей, использующих приложения
 - d. Приложения для использования данных из предпереписной базы данных (ППБД) на основе ЛИН и в дополнение к необходимым данным, что позволит распознавать статус в контексте определения общей численности населения на основе последней активной записи в административных источниках.

B. Подготовка к созданию предпереписной базы данных

14. Подготовка к переписи 2021 года началась в 2016 году, когда в ГСУ была сформирована рабочая группа, которая посетила все государственные учреждения, располагающие определенными данными, относящимися к подкатегориям населения, с целью составить список имеющихся данных, которые можно использовать в качестве потенциальных официальных источников при подготовке ППБД.
15. Помимо собственно содержания официальных данных, особое внимание было уделено источнику, из которого учреждения первоначально получали данные. При этом подробно изучались используемые классификации, периодичность и способ пересмотра данных как критерии оценки качества данных в каждом из учреждений.
16. На основе этой деятельности ГСУ разделило владельцев соответствующих данных на две основные группы:
 - a. Первичные учреждения, которые несут прямую ответственность за сбор этих данных и их хранение; и

- b. Вторичные учреждения, которые принимают данные от первичных учреждений.
17. По данному критерию первичными учреждениями были признаны:
- a. МВД (Министерство внутренних дел)
 - b. Агентство кадастра недвижимости
 - c. Орган записи актов гражданского состояния Министерства юстиции
 - d. Агентство по трудоустройству
 - e. Фонд медицинского страхования
 - f. Центральный регистр
 - g. Фонд пенсионного страхования и страхования по инвалидности
 - h. Министерство труда и социальной политики
 - i. Министерство образования и науки
 - j. Управление государственных доходов
 - k. Министерство здравоохранения
 - l. Министерство иностранных дел
 - m. Министерство информационного общества и управления.
18. А второстепенными источниками информации были признаны:
- a. Ассоциация единиц местного самоуправления
 - b. Министерство сельского, лесного и водного хозяйства.
19. На следующем этапе оценки первичные учреждения были подвергнуты дополнительному анализу данных на основе следующих дополнительных критериев:
- a. Базовый анализ административного источника
 - i. особенности зарегистрированных лиц
 - ii. пригодность для переписи населения
 - iii. процесс обновлений
 - iv. методология, используемая при обработке данных (административный или статистический подход)
 - v. используемая классификация (гармонизация и стандартизация)
 - vi. происхождение каждого интересующего набора данных (непосредственно от человека или косвенно)
 - b. Точность данных (статус регистрации де-факто и де-юре)
 - c. Своевременность
 - i. время, необходимое для получения данных
 - ii. время, необходимое для обработки данных в ГСУ и включения их в ППБД
 - d. Доступность (частота доступности данных)

- e. Полнота данных
 - i. зарегистрированное население
 - ii. двойная регистрация
 - iii. недостаточная регистрация
 - iv. неполная регистрация лица (отсутствуют определенные данные)
 - f. Сопоставимость (сопоставимость одних и тех же признаков в разных регистрах)
 - g. Правовая основа получения данных.
20. Дополнительную информацию об этом этапе можно найти в источниках по ссылкам.

С. Тестовая перепись 2019 года

21. Тестовая перепись была успешно проведена весной 2019 года. Она проводилась во всех восьми статистических регионах, где был выбран один переписной участок в городском поселении и один переписной участок в сельском поселении. При выборе территорий обращалось внимание на то, чтобы они имели полную характеристику представляемого ими региона с точки зрения демографических, экономических, образовательных и этнокультурных характеристик.
22. Целями пробной переписи были:
- a. Тестирование функционирования приложения по двум основным направлениям: ГИС и методика.
 - b. Тестирование системы данных переписи населения с использованием информационных технологий (ИТ) с точки зрения двусторонней передачи данных и доступности Интернета на различных территориях и в зависимости от ее географических характеристик.
 - c. Проверка качества данных в ППБД и изменение некоторых данных, которые в полевых условиях оказались устаревшими или неверными.
 - d. Апробация методического подхода при разработке приложения с точки зрения качества и объема полученных знаний счетчиков в ходе обучения и минимизация субъективных методических решений счетчиков в процессе регистрации.
 - e. Тестирование защиты персональных данных и встроенных решений, предотвращающих возможность манипулирования данными после выхода счетчиков из домохозяйства любым из участников переписи и на любом этапе процесса.
 - f. Проверка приемлемости этого метода регистрации гражданами и широкой общественностью.
23. По результатам тестовой переписи в ИТ-систему данных переписи были внедрены дополнительные решения, в том числе приложение для проведения переписи, что сделало эту систему полностью функциональной.
24. Приложение включало в себя полностью автономный процесс регистрации каждого человека по отдельности, основанный исключительно на полученных ответах, в

котором роль счетчика как методиста, который должен следовать методологии, сводилась к технической работе и ему оставалось только задавать появляющиеся на экране вопросы, при необходимости давая дополнительные пояснения к вопросу и записывая ответ.

25. Благодаря этому решению приложение распознавало 44 различные группы вопросов (как 44 разных вопросника), а главное, автоматически распознавало, кого из перечисленных лиц следует включить в общую численность населения.
26. Данный методический подход к приложениям для проведения переписи внутри страны нашел применение при разработке приложения для самоисчисления из-за границы.
27. Итоговая ППБД содержала данные из баз данных следующих учреждений:
 - a. Министерство внутренних дел и Министерство информационного общества и управления в качестве основной базы
 - b. AVRМ (Агентство по трудоустройству)
 - c. FZOM (Фонд медицинского страхования)
 - d. MON (Министерство образования и науки)
 - e. PIOM (Фонд пенсионного страхования и страхования на случай инвалидности)
 - f. SOC (Министерство труда и социальной политики)
 - g. Статистические обследования выпускников высших учебных заведений (данные ГСУ).

D. Перепись 2021 года

28. Перепись 2021 года проводилась в период с 5 по 30 сентября. Период самоисчисления длился с 1 марта по 30 сентября 2021 года. Этот период времени для самоисчисления был обусловлен пандемией Covid-19.
29. Такой подход к переписи стал возможен благодаря следующим элементам ИТ-системы данных переписи:
 - a. Создание ИТ-системы данных переписи населения со встроенной ППБД
 - b. Онлайн-взаимодействие между ИТ-системой данных переписи и полевой (самостоятельной) регистрацией
 - c. Использование ноутбуков со встроенным приложением для сбора данных на основе структуры и содержания вопросников по отдельным единицам учета
 - d. Традиционная прямая регистрация населения с использованием обученного переписного персонала для проведения АОТК
 - e. Самоисчисление в Интернете для граждан Северной Македонии, проживающих за рубежом.
30. Все записи, которым ИТ-система данных переписи не могла автоматически присвоить статус обычного проживания (СОП), обрабатывались вручную.

31. В результате предыдущих мероприятий в ППБД распознано 2 608 921 активных записей (лиц) с помощью ЛИН.
32. Использование ЛИН для связи лиц в указанных источниках данных позволило использовать 33 переменные в процессе подсчета и обработки.
33. Из них 13 использовались для упрощения процесса полевой регистрации, или требовалось их подтверждение со стороны регистрируемых лиц.
34. Наиболее полезными для полевой работы в отношении зарегистрированного населения и для счетчиков оказались следующие восемь переменных (в скобках указано количество лиц, по которым имелись данные в ППБД):
 - a. Уровень образования (776 000)
 - b. Сфера образования (273 000)
 - c. Посещение школы – уровень образовательной программы (291 000)
 - d. Область образовательной программы (45 000)
 - e. Род занятий (460 000)
 - f. Вид деятельности (642 000)
 - g. Источник средств к существованию – пенсия (320 000)
 - h. Источник средств к существованию – социальные трансферты (307 000).
35. Благодаря значительному объему данных в ППБД по каждому ЛИН, а также алгоритмическим результатам определения статуса обычного проживания как комбинации данных из разных учреждений были выделены следующие три категории населения:
 - a. Зарегистрированные (АОТК) и самоисчисленные (ОО) лица, входящие в общую численность населения
 - b. Зарегистрированные (АОТК) и самоисчисленные (ОО) лица, не входящие в общую численность населения
 - c. Незарегистрированные лица, которые согласно алгоритму определения статуса обычного проживания (СОП) должны быть включены в состав обычно проживающего населения.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.

Таблица 1
Результаты переписи 2021 года

Зарегистрированное население	Количество	Доля (%)	Численность населения	Количество	Доля (%)
Итого	2 192 778	100,00	Итого	2 097 319	100,00
Данные полевых обследований	1 855 249	84,61	Обычно проживающее население (ОПН)	1 836 713	87,57
Интернет-данные	204 804	9,34	Временно присутствующее население	1674	0,08
Расчетные записи	132 725	6,05	Население, проживающее за границей	258 932	12,35

(Дополнительную информацию об этих этапах можно найти в литературе по ссылкам.)

III. Выводы и предложения для будущих рекомендаций

A. Выводы

36. Успех переписи 2021 года обязан творческому подходу, который использовался, чтобы методологически обойти проблемы, усложнявшие все предыдущие успешные и неудачные переписи населения. Вот эти решения:
 - a. Особый дизайн приложений для переписи, который сводит к минимуму субъективность счетчиков и регистрируемых лиц в контексте определения лиц, подлежащих включению в общую численность населения.
 - b. Выполнение Рекомендаций из РКЕС, Глава V. Категории переписного населения, Таблица 1, «Правила определения места обычного жительства работников и учащихся, проживающих вдали от семейного дома в течение 12 месяцев или более», путем применения этой части рекомендаций к любому человеку независимо от причины пребывания за границей согласно графе «Регулярное возвращение в семейный дом».
37. Это позволило решить методические проблемы, касающиеся следующих лиц:
 - a. Самозанятые лица за границей и путаница по поводу возвращения в страну на отдых, посещения семьи и т.д. в течение 12 месяцев до переписи;
 - b. Лица, направленные на работу за границу работодателем, не внесенным в список исключений в Рекомендациях, и возникающая соответственно путаница (решение основано на данных ППБД, где есть информация о работодателе)
 - c. Лица, находящиеся за границей как сопровождающие члена семьи (из двух предыдущих пунктов), независимо от того, работает или учится там этот человек.

- d. Неправильное отождествление лиц, являющихся членами семьи, с лицами из одного домохозяйства или родственниками первого или второго поколения, проживающими в одной квартире.

В. Предложения относительно будущих рекомендаций

- 38. Целью данной работы является освещение проблем, с которыми сталкивается Статистическое управление при использовании определения общей численности населения в ситуации, когда наша правовая система использует данные переписи населения для позитивной дискриминации определенных этнических групп, проживающих в стране. А именно, проблемы, с которыми мы сталкиваемся, возникают из-за определения общей численности населения, которое использовалось в течение последних 40 лет, вместе со всеми дополнениями к нему.
- 39. Несмотря на то, что в каждый новый набор Рекомендаций вносятся изменения, в своей последней версии они все еще недостаточно ясны для тех, кто не знаком с фундаментальной концепцией определения общей численности населения (на основе обычного места жительства). Таким образом, несмотря на успешное проведение переписи 2021 года, мы как общество по-прежнему сталкиваемся с преднамеренными или непреднамеренными неверными интерпретациями определения политиками, влиятельными лицами или общественностью в целом в той части, которая относится к лицам, находящимся за границей более 12 месяцев, и их включению в общую численность населения страны, независимо от определенных исключений.
- 40. С помощью этого документа мы, ГСУ, хотим инициировать международную дискуссию среди экспертов по переписи до нового пересмотра определения, чтобы сделать его более понятным для тех, кто не знаком глубоко с концепцией, лежащей в основе определения общей численности населения, и с переписями в целом, что предотвратило бы будущие манипуляции при толковании определения групп населения, отсутствующих в стране более 12 месяцев.
- 41. Учитывая уроки, извлеченные из вышеизложенного, ГСУ Республики Северная Македония хочет предложить, чтобы при следующем пересмотре Рекомендаций были приняты во внимание следующие предложения:
 - a. Добавление уточненных или отдельных четких пояснений по следующим пунктам:
 - i. Как регистрировать отсутствующее в стране лицо, которое выехало из страны для сопровождения своего партнера, с которым оно состоит или не состоит в браке, который отправился самостоятельно работать или учиться, и на момент переписи где оно либо работает, либо учится, либо ведет домашнее хозяйство, и т.д.?
 - ii. Как регистрировать несовершеннолетних, отсутствующих в стране, которые находятся там, сопровождая члена или членов своей семейной ячейки из предыдущего пункта, и находятся там либо для работы, либо для учебы, либо для ведения домашнего хозяйства и т.п.?
 - iii. Как регистрировать лиц, взрослых или несовершеннолетних, проживающих за рубежом, не входящих в состав нуклеарной

- семьи, но имеющих определенные родственные связи с лицом, выехавшим за границу для самостоятельной работы или обучения и т.п., и которые ссылаются на этих лиц в процессе переписи как причину пребывания за границей?
- b. Возможность разделения части определения, касающейся намерения лиц оставаться за границей в течение следующих 12 месяцев: учитывая все преимущества этой концепции для стран, которые имеют возможность/систему распознавания такого намерения через регистры, то есть, эти лица зарегистрировали свое место жительства; при этом, напротив, учитывая все недостатки такого решения, созданного в странах, из которых эти лица мигрируют, и невозможность определить такое намерение через имеющиеся у них регистры (то есть они не зарегистрировали свой выезд).
42. В качестве возможного решения для обдумывания этой инициативы, в качестве отправной точки обсуждения, мы хотим предложить следующие две категории групп населения для двух групп стран:
- a. Иностранцы: зарегистрированное население, которое намерено остаться в стране переписи в течение следующих 12 месяцев. Часть общего населения страны, где они зарегистрированы.
 - b. Потенциальная общая численность населения: граждане, выехавшие за границу и намеренные вернуться в страну, из которой они уехали, в ближайшие 12 месяцев после критического момента и не зарегистрировавшие свое отсутствие в регистрах страны. Не являются частью общего населения страны, из которой они мигрируют.
43. Цель этих предложений состоит в том, чтобы избежать многократной регистрации в двух или более странах групп лиц, которые заинтересованы в том, чтобы их зарегистрировали более чем в одной стране, а также прекратить будущие манипуляции в случаях, когда положительная дискриминация по результатам переписи является или может быть частью правовой системы страны.
44. Мы надеемся, что международное экспертное сообщество признает проблемы, с которыми мы как страна столкнулись за последние 40 лет. Статистическое управление Республики Северная Македония готово предоставить всемерную поддержку и опыт для пересмотра Рекомендаций КЕС для раунда 2030 года.

IV. Литература

- Krsteski, J. (2024). Census, Revision, Projections - Experiences from the Republic of North Macedonia – European conference on quality in official statistics 2024, Estoril, Portugal (in progress) <https://www.q2024.pt/>
- Krsteski, J. (2020). Development of a pre-census database and computer-assisted methodology for conducting the 2021 census in the Republic of North Macedonia - HUNGARIAN STATISTICAL REVIEW, VOLUME 3, NUMBER 1, PP. 46–59. DOI: 10.35618/hsr2020.01.en046. https://real.mtak.hu/112019/1/2020_01_046.pdf

Simovski, A., & Krstevska, D. (2022). Combined Census of population, households and dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021 - Group of Experts on Population and Housing Censuses, Twenty-fourth Meeting, Lessons learned from censuses of the 2020 round, Geneva, Switzerland, 21-23 September 2022. https://unece.org/sites/default/files/2022-09/WP11_NorthMacedonia_SimovskiKrstevska_ENG_2.pdf

Census data

https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/MakStat__Popisi__Popis2021__NaselenieSet/T1008P21a.px/table/tableViewLayout2/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef

Population revision

[datahttps://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/MakStat__Naselenie__Procenki__Naselenie__ProcenkiPopis2021__Proceni2003__2020Revidirani/125__ProcNasMK01_ml.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef](https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/MakStat__Naselenie__Procenki__Naselenie__ProcenkiPopis2021__Proceni2003__2020Revidirani/125__ProcNasMK01_ml.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef)

Population projection 2022 – 2070

https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/en/MakStat/MakStat__Naselenie__Proeckii/125__Popis__Procenki2070_ml.px/table/tableViewLayout2/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef