

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**POPISI PREBIVALSTVA NA SLOVENSKEM OZEMLJU IN NJIHOVA
PRIHODNOST**

Ljubljana, april 2003

MIHAEL HAJDINJAK

IZJAVA

Študent Mihael Hajdinjak izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Zarjan Fabjančiča, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 03.04.2003

Podpis:

KAZALO

1. Uvod	1
2. Pomen popisov	1
3. Zgodovinski pregled popisov na slovenskem ozemlju	2
4. Popis 2002 in uporaba registrov in administrativnih virov	9
4.1. Splošna pojasnila	9
4.2. Pravne osnove	9
4.3. Metodološke osnove	12
4.4. Predpopisna baza	15
4.5. Popisni vprašalniki in popisne vsebine	17
4.6. Diseminacija podatkov	20
5. Administrativni in statistični registri	20
5.1. Splošno	20
5.2. Centralni register prebivalstva	23
5.3. Poslovni register Slovenije	26
5.4. Register prostorskih enot	28
5.5. Statistični registri	30
5.6. Statistični register delovno aktivnega prebivalstva	31
6. Manjkajoči registri	32
7. Popisi drugod	34
8. Sklep	35
9. Literatura	36
10. Viri	37

1. UVOD

V diplomskem delu ugotavljam, kakšne so smernice bodočega razvoja popisov prebivalstva na našem ozemlju. Ali je bil lanskoletni popis prebivalstva Slovenije zadnji klasični popis pri nas v smislu neposrednega anketiranja vseh prebivalcev določenega teritorialnega območja? Kakšne so možnosti, da bi v Sloveniji, ki se ima za registrsko usmerjeno državo, prihodnji popis izvedli zgolj s pomočjo podatkov iz administrativnih in statističnih registrov ter ostalih baz podatkov?

Prikazal bom zgodovino popisov na slovenskem ozemlju: od prvih ocen števila prebivalstva v 18. stoletju, preko prvega modernega popisa na našem ozemlju leta 1857, do zadnjega, ki je bil lani, leta 2002. Prikazal bom razlike med posameznimi popisi, ki se ne kažejo samo v različnih vprašanjih, ki zrcalijo posamezna obdobja in namene različnih oblasti, temveč tudi, predvsem od leta 1970 naprej, v registrski usmerjenosti slovenske statistike in države. T.i. »nordijski model«, ki nam je bil v sedemdesetih letih za zgled, se danes čedalje bolj uresničuje. Popis 2002 je mnogo podatkov pridobil iz različnih registrov in drugih administrativnih virov, kar je olajšalo delo, predvsem pa znižalo stroške.

Kaj je v prihodnosti potrebno storiti, da bomo, tako kot Danska in Finska, popise prebivalstva izvajali samo z izpisom stanja iz različnih registrov in administrativnih virov na določeni dan?

2. POMEN POPISOV

Nekoč so popise prebivalstva imenovali »štetje ljudstva«, kar je, resnici na ljubo, ustrezen termin za tedanje popise, saj je večinoma šlo za preštevanje ljudi določenega geografskega območja. Štetja so trajala daljše časovno obdobje, v nekaterih primerih tudi več let. Metode tedanjega časa ne moremo primerjati s sodobnimi statističnimi metodami, a kljub preprostosti takratnih »popisov« moramo priznati, da so izpolnili pričakovanja, saj so omogočili vpogled v stanje oziroma razmere v družbi. Vladarji so tako dobili podatke o številčnem stanju prebivalstva in s tem osnovo za razdelitev žita, odmero davka, organizacijo vojske...

Sčasoma so se popisi spremenili. Popisani so bili vsi prebivalci določenega območja in določen je bil kritični trenutek. Vsak naslednji popis je bil bolj obsežen, saj so z dodajanjem novih vprašanj skušali dobiti čim več informacij o prebivalstvu. Poleg podatkov o številu in prostorski razporejenosti, so začeli zbirati odgovore na vrsto socioloških in ekonomskih vprašanj. Popisi, ki so se začeli izvajati na vsakih deset let, so postali neke vrste »fotografija naroda« in s tem osnova državi za boljše in lažje odločanje na različnih področjih. Pridobljene podatke so začeli uporabljati za načrtovanje izobraževanja, trga dela, družinske politike, politike zdravja, urbanizacije, načrtovanje stanovanjskega fonda ipd., skratka, za načrtovanje bodočega družbenega, gospodarskega in političnega razvoja države.

Poleg tega so popisi tudi osnova za nastavitev različnih administrativnih registrov in drugih baz podatkov, ki naj bi v prihodnje popolnoma nadomestili klasične popise na terenu. V statistično razvitih državah, med katere poleg nordijskih držav spada tudi Slovenija, popisi že vrsto let niso edini vir, na katerega bi se države izključno opirale pri načrtovanju bodočega razvoja na različnih področjih. Te, registrsko razvite države, večino želenih podatkov pridobivajo iz različnih registrov, administrativnih virov ali s pomočjo vzorčnih anketiranj.

Nenazadnje so popisni podatki pomembni tudi za primerjanje z drugimi državami, za kar pa morajo biti zagotovljeni določeni predpogoji. Eden najpomembnejših je metodologija v smislu enakih definicij in klasifikacij opazovanih kategorij. Tako je tudi Statistični urad Republike Slovenije moral pri izvajanju lanskoletnega popisa, skladno s programom prilagajanja evropskemu pravnemu redu na področju statistike, upoštevati vsa določila mednarodnih priporočil za področje statistike. Za evropske države je Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo v sodelovanju z Evropskim statističnim uradom (Eurostatom) izdala Priporočila za popise prebivalstva in stanovanj okrog leta 2000 v državah članicah Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (Vertot, 2001, str. 11).

3. ZGODOVINSKI PREGLED POPISOV NA SLOVENSKEM OZEMLJU

Prvo štetje prebivalstva na slovenskem ozemlju, ki je do prve svetovne vojne spadalo pod Avstrijo oziroma pod Avstroogrsko cesarstvo, je bilo izvedeno leta 1754. Do štetja prebivalstva je prišlo, ker je državna uprava hotela pridobiti splošen pregled nad prebivalstvom in s tem osnovo za lažje odločanje o reformah, ki jih je nameravala izvesti.

Čeprav je bilo prvo štetje izvedeno v sredini 18. stoletja, pa lahko s pomočjo drugih virov ocenimo število prebivalcev današnjega slovenskega ozemlja tudi pred omenjenim prvim štetjem.

Eden izmed takih virov so od 12. stoletja naprej urbarji. Urbarji so zapisi, ki vsebujejo podatke o kmetih, naseljenih na gospostvu, in o kmečki obremenitvi oziroma o vrstah in oblikah podložniških dajatev. Z ustreznim količnikom, s katerim pomnožimo število v urbarju navedenih kmečkih posestnih enot, je mogoče dognati približno število prebivalstva na določenem območju.

Podoben vir za oceno števila prebivalstva so sezname hiš in ognjišč, ki so bili sestavljeni za fiskalne namene. Približno število prebivalstva posameznega okoliša ugotovimo tako, da število ognjišč pomnožimo z določenim količnikom, ki predstavlja povprečno število prebivalcev enega ognjišča.

V obdobju pred prvim državnim štetjem prebivalstva pa so najzanesljivejši viri prav gotovo viri cerkvenega izvora. Mednje sodijo matične knjige oziroma matrike, ki segajo vse v 16.

stoletje, ko je tridentinski koncil leta 1567 odredil registriranje krstov, porok in smrti. S pomočjo matrik je mogoče ugotavljati naravno gibanje prebivalstva v mejah posameznih župnij, s statusi animarum, t.j. sezname družin in njihovih članov, sestavljenih na podlagi matrik v okviru župnij, pa se da oceniti tudi absolutno število prebivalstva (Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, 1976, str. 31-33).

Država je šele sredi 18. stoletja pokazala večje zanimanje za ugotavljanje števila in sestave prebivalstva in začela načrtno zbirati podatke o prebivalstvu za svoje celotno ozemlje. Na območju današnje Slovenije je potekalo več popisov v okvirih različnih držav. Predstavil bom najpomembnejše značilnosti posameznih popisov:

1754 – Ko so v Avstriji v letih 1747 in 1748 izvedli upravno reformo in ustanovili deželne vlade in okrožja, so zaradi ureditve katastra, davčne reforme in vojaških zahtev potrebovali podatke o številu hiš in prebivalcih. Tako so leta 1754 opravili prvi redni popis na našem ozemlju. Seveda je ta prvi popis (pa tudi vsi ostali do leta 1857) bil prej ocena števila prebivalstva kot pa popis v današnjem pomenu besede. Kritični datum popisa ni bil določen in ker so štetja trajala dolgo časa, so med tem nekateri podatki že zastarali. Poleg tega se predvideva, da prebivalcev niso popisovali na terenu, temveč so jih pozvali, naj se pridejo javit, tako, da rezultati najverjetneje prikazujejo vrednosti nižje, od dejanskih. Znaki, na osnovi katerih so oblikovali podatke, so bile: spol, starost (pet starostnih skupin: do 15 let, 15-20 let, 20-40 let, 40-50 let in nad 50 let, pri čemer meje med skupinami niso bile jasne) in družinski stan (pri treh višjih starostnih skupinah so razlikovali med poročenimi in samskimi). Popis je bil izveden po načelu dvojnega štetja duš, po posvetnih in cerkvenih oblasteh, in je znan pod imenom »terezijanski popis«. Popise so nameravali izvesti vsaka tri leta, vendar je zaradi sedemletne vojne do naslednjega štetja prišlo šele leta 1761. Z letom 1762 so sistem štetja nekoliko spremenili. Izvajali so ga vsako leto, vendar z različnimi cerkvenimi in posvetnimi formularji. Župniki so zbirali podatke o številu rojstev, porok in umrlih. S tem se je uveljavilo načelo, da so državni podatki o naravnem gibanju prebivalstva izhajali iz letnih poročil župnikov, ki so se pri izdelavi le-teh opirali na matrike posameznih župnij. Posvetno štetje, ki so ga za podeželje opravljali zemljiški gospodje, za mesta pa magistrati, je zbiralo podatke o številu mest, vasi, hiš, samostanov, rodbin z lastnimi hišami, rodbin brez njih ter celotnega prebivalstva. Prav tako jih je začela zanimati socialna struktura prebivalstva; razlikovali so med duhovščino, plemiči, uradniki, zasebnimi služabniki, meščani, obrtniki, kmečkimi podložniki in siromaki (Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, 1976, str. 35-36).

1770 – Posvetna in cerkvena štetja so izkazovala število prebivalstva, nižje od dejanskega stanja. Vzroke lahko iščemo v dejstvih, da izvajalci štetij niso prihajali do zahtevanih podatkov na terenu, da štetje prebivalstva ni bilo povezano z nikakršno nagrado ter da gospostvo in magistrati niso želeli izkazovati realnih podatkov, saj so se bali povišanja zahtev glede davkov in rekrutov. Oblast na Dunaju se je tega jasno zavedala in zato spremenila sistem štetja prebivalstva. Od leta 1770 naprej popisov tako niso več opravljale cerkvene in

posvetne oblasti, temveč vojaške. Prejšnje popise imenujemo konskripcije duš, od tedaj dalje pa gre za vojaške konskripcije. Ker je bila tedaj uvedena prisilna rekrutacija za avstrijsko armado za zelo široke plasti prebivalstva, je štetje prebivalstva postalo podrejeno vojaškim potrebam. Popisovanje so organizirali tako, da so vzeli za popisne enote vojaške naborne okoliše, predhodno pa so izvedli tudi hišno numeracijo. Popis, oziroma vojaški nabor, sta opravljala oficir in civilni komisar, ki sta hodila od hiše do hiše in neposredno na terenu ugotavljala številčno in strukturno stanje prebivalstva. Moško prebivalstvo so podrobno diferencirali na tiste, ki so bili oproščeni vojaške službe (duhovniki, plemiči, uradniki, meščani, obrtniki, sinovi oproščencev...) in tiste, ki je niso bili oproščeni. Slednje so razdelili na starostno skupino od 17.- 40. leta, ki je prišla za vojsko neposredno v poštev in dve starostni skupini, ki sta bili dejansko le naraščaj bodočih rekrutov. Celotno moško prebivalstvo so razdelili tudi glede na stan (samski, poročeni, vdovci), medtem ko so za žensko prebivalstvo navedli le število, brez vsakršne diferenciacije glede na starost, stan ali poklic. Zaradi jasno izraženih namenov popisa se je moško prebivalstvo le-temu namenoma izogibalo, zato popisi takratnega časa izkazujejo število prebivalcev, manjše od dejanskega stanja. Popise, ki so bili dejansko neke vrste vojaški nabori, so izvajali vsaka tri leta. Leta 1850 je bilo na našem ozemlju izpeljano zadnje štetje, ki ga uvrščamo v to serijo popisov (Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev, 1976, str. 37-39).

1857 – Na ozemlju današnje Slovenije, ki je bila takrat del Avstro-Ogrske, je bil izveden prvi moderen popis prebivalstva. Prvič je bil določen kritični trenutek (31. oktober 1857), s popisom dobljeni podatki pa so bili prvič objavljeni. Za potrebe popisa je bilo potrebno izpolniti dve poli. Prva, kazalo zbranih naznanilnic, je bila neke vrste ovojna pola, kamor je lastnik hiše vpisal številko posameznega stanovanja, ime tistega, ki je izpolnil naznanilnico, ter število posameznih naznanilnic. Drugi obrazec je bila naznanilnica. Ta je bila kombinacija današnje popisnice in seznama oseb v gospodinjstvu. V naznanilnico so zaporedoma vpisali ime in priimek vseh stanujočih oseb, datum rojstva, versko pripadnost, poklic, stan, kraj rojstva in prisotnost. Poleg tega so bila v naznanilnici vprašanja o številu posameznih vrst domačih živali.

1869 – Popis tega leta, kritični trenutek je bil prestavljen na 31. december, je skoraj identičen prejšnjemu popisu. V naznanilnico so dodali le dve novi kategoriji, spol in domovinstvo. Ta popis je pomemben, ker je bil dvojezičen; prvič je bil namreč uporabljen slovenski jezik. Od prejšnjega popisa se razlikuje tudi po tem, da so podatke popisa obdelali po principu prisotnega prebivalstva (čeprav so popisali tako prisotno kot stalno prebivalstvo), medtem ko so 1857 popisali le stalno prebivalstvo. Naj omenim tudi to, da so tistim, ki bi se izognili popisu ali navedli neresnične podatke, zagrozili s kaznijo do 20 goldinarjev ali, če te kazni ne bi mogli plačati, do 4 dni zapora.

1880 – Popis tega leta je prvi v nizu popisov z desetletnim razmikom. V naznanilnico so dodali nekaj dodatnih kategorij. Tako so vprašanjem iz predhodnega popisa dodali vprašanje

o pogovornem jeziku, dodatnem zaslužku, pismenosti, telesnih in duševnih napakah ter vprašanje o prebivališču neprizotne osebe.

1890 – Kazalo zbranih naznanilnic se preimenuje v ovojno polo, kjer zastavijo nekaj novih vprašanj. Tako jih zanima število in vrsta prisotnih oseb, (koliko je družinskih članov, gostov, služabnikov...), lega stanovanja, število in vrsta sob ter namembnost stanovanja. Odgovore na ta vprašanja je lastnik hiše za vsakega najemnika oziroma lastnika stanovanja prepisal iz posameznih naznanilnic. Kot že rečeno, sta bila na prvi strani naznanilnice pregled prisotnih oseb in popis stanovanjskih razmer. Notranja stran naznanilnice je poleg že navedenih vprašanj vsebovala vprašanje o razmerju do »referenčne osebe« ter vprašanja o tem, ali je oseba hišni ali zemljiški posestnik.

1900 – Ovojna pola je popolnoma enaka tisti izpred desetih let. Naznanilnica vsebuje dodatna »ekonomska vprašanja«; vprašanja o imenu in naslovu delodajalca, dejavnosti delodajalca in načinu izvrševanja dejavnosti (potujoče, v hiši naročnikov ali na stalnem naslovu).

1910 – V tem letu je bil zadnji popis v Avstro-Ogrski. Ovojna pola ima dve funkciji. Zbere vse naznanilnice, ki jih morajo izpolniti lastniki oziroma najemniki stanovanja (to nalogo ima ovojna pola že od prvega popisa leta 1857) ter postavi vrsto vprašanj o hiši (ali služi hiša samo za stanovanje, kdo je lastnik, kdaj je bila zgrajena ali popolnoma prezidana, kako je prešla v posest sedanjega lastnika, s katerim gradivom je krita streha, ali je hiša zavarovana zoper škodo po ognju, kako se odstranjujejo človeški odpadki, število stanovanj, število oddanih in praznih stanovanj ipd.). Naznanilnica, ki je drugi popisni vprašalnik, poleg že omenjenih vprašanj za vsakega prisotnega posameznika v stanovanju, postavi vrsto vprašanj o stanovanjskih razmerah posameznega stanovanja (o številu gospodinjestev v stanovanju, legi stanovanja, številu sob, višini letne najemnine ipd.). Lahko rečemo, da je popis tega leta najizčrpnější od vseh avstroogrskih popisov, saj postavlja vprašanja o hiši, stanovanjskih razmerah in posamezniku.

1921 – Po razpadu Avstro-Ogrske in po končani prvi svetovni vojni, je novoustanovljena država, Kraljevina SHS, želela pridobiti podatke o prebivalstvu na svojem ozemlju. Popis so nameravali izvesti 31. decembra 1920 in tako nadaljevati z desetletnimi razmiki med posameznimi popisi, a so popis zaradi organizacijskih in prometnih težav prestavili na 31. januar 1921. Tako so prešli na tako imenovani »angleški način« popisovanja, torej na popisovanje v letih, ki se končujejo s številko ena. Sam popis ni bil obsežen in lahko bi rekli da predstavlja, glede na vsebino vprašanj, nadaljevanje avstroogrskih popisov. Ena od razlik med popisom leta 1921 in prejšnjimi popisi je v načinu določanja narodnostne pripadnosti. Avstroogrski popisi so narodnost določili glede na občevalni jezik, popis leta 1921 pa je narodnost povezal z maternim jezikom. Popis iz tega leta tudi ni zastavljal vprašanj o stanovanjskih razmerah in vprašanj o hiši. Pomembno je tudi dejstvo, da v ta popis Slovenci iz predelov, ki niso bili priključeni novi državi, večinoma niso bili vključeni (Slovenska

Primorska in Koroška); le Prekmurje je bilo, in sicer prvič, popisano skupaj s svojo matico. Objava popisnih podatkov je bila skromna, pa še ti so bili v srbskem jeziku in v cirilici, oziroma prevedeni le v francoščino.

1931 – Drugi popis Kraljevine Jugoslavije se je imenoval Popis prebivalstva, poljedelskih gospodarstev in domače živine dne 31. marca 1931 in je bil v osnovi enak prejšnjemu popisu. Imel je le širšo vsebino, kar nam nakaže že naziv popisa. Poleg prebivalstva, domače živine in kmečkih gospodarstev so popisali tudi zgradbe v večjih mestih. Kot popisna kategorija je bila prvič uvedena nacionalnost, a so se Slovenci (in drugi južnoslovanski narodi) lahko opredelili le za Jugoslovane, tako da je materni jezik ponovno odigral svojo vlogo. Kljub temu, da so Kraljevino Jugoslavijo leta 1929 razdelili na devet banovin, to ne vpliva na primerljivost podatkov s podatki za današnjo Slovenijo, saj se meje Dravske banovine ujemajo z mejami današnje Slovenije, razen, seveda, območja, ki je bil takrat pod italijansko upravo.

1948 – Druga svetovna vojna je dodobra spremenila število, strukturo in teritorialno razporeditev prebivalstva. Če temu dodamo še teritorialne spremembe, je razumljivo, zakaj je nova država Jugoslavija želela nemudoma izvesti popis prebivalstva. Ker je bilo potrebno kar nekaj časa za določitev mej, (Slovensko Primorje in Istra postaneta del Jugoslavije februarja 1947), so popis izvedli leta 1948. Tako imenovani »kratek popis«, izveden 15. marca 1948, je vseboval dva popisna obrazca, popisnico in gospodinjski list. S tem popisom so v Jugoslaviji začeli s prikazovanjem podatkov po principu stalnega prebivalstva (od leta 1869 naprej so popisovali prisotno prebivalstvo), čeprav so popisne obrazce izpolnili za vse trajno prisotne, začasno prisotne in začasno odsotne.

1953 – Popis prebivalstva 31. marca 1953 je bil izveden vsega pet let po popisu leta 1948. Imel je predvsem dva namena. Ugotoviti spremembe, ki so nastale po petih letih hitrega ekonomskega in družbenega razvoja ter zbrati podrobne podatke o strukturi prebivalstva, ki jih predhodni, »kratek popis«, ni zbral. Popis je posebno pozornost namenil ekonomskim in biološko-fertilnim znakom prebivalstva. Tako je med drugim zastavil vprašanja o izobrazbi, poklicu, dejavnosti podjetja, v katerem je popisani zaposlen, ter vprašanja o starosti ob sklenitvi zakonske zveze, številu zakonskih zvez ter številu živorojenih otrok. Podatke so obdelali po principu stalnega prebivalstva, čeprav so popisnico in gospodinjski list (tako kot leta 1948) izpolnili tudi za vse začasno prisotne osebe. Tako so bile osebe, ki se v času popisa niso nahajale na naslovu stalnega prebivališča, popisane dvakrat. Popisne obrazce so za take osebe izpolnili v gospodinjstvu, kateremu so pripadale (kot začasno odsotne) in tam, kjer so se nahajale v času popisa (kot začasno prisotne). Kasneje, v času obdelave podatkov, so za vsako začasno prisotno osebo preverili, ali je bila popisana tudi na stalnem naslovu. Upoštevali so le popisnico, ki so jo izpolnili na stalnem naslovu, torej tisto, na kateri je bila oseba popisana kot začasno odsotna. Popis tega leta še ni popisal celotnega današnjega slovenskega ozemlja, saj je bilo ozemlje cone B Svobodnega tržaškega območja priključeno Jugoslaviji po popisu, in sicer oktobra 1954.

Popis leta 1953 sodi v vrsto tako imenovanih »svetovnih« popisov, kar pomeni, da se je izvajal skladno z določili in sklepi mednarodnih statističnih organizacij (Vertot, 2002, str. 4). Popis tega leta pa je pomemben zato, ker je, poleg analitične, odigral tudi registrsko funkcijo. Na osnovi popisnih podatkov so namreč nastavili kartoteke stalnega prebivalstva (Smrekar, 2002).

1961 – Popis 31. marca tega leta je prvič popisal celotno ozemlje današnje Slovenije, saj je popisal slovenski del cone B, ki je bila leta 1954 priključena Jugoslaviji. Popisne enote so bila poleg prebivalstva in gospodinjstev tudi stanovanja, a le v večjih naseljih. Potrebno je omeniti, da gospodinjstva (to velja tudi za popis leta 1953) niso popisali zgolj zato, da bi zagotovili popolnost zajetja, temveč so jih obravnavali kot popisne enote, ki jih je možno preučevati na osnovi velikosti, številu članov, družinski sestavi, aktivnosti članov, številu otrok, šolanju... Namen popisa je bil izvedeti več o ekonomskih karakteristikah prebivalstva, še posebno o delovni sili in migracijskih tokovih prebivalstva. Tako je med drugim popis vseboval vprašanje o tem, od kod in kdaj se je oseba priselila v mesto stalnega prebivališča.

Popis je bil še posebno pomemben za Slovenijo, saj so osnovnemu popisnemu vprašalniku dodali pomožni vprašalnik, ki so ga pozneje uporabili za dopolnitev registrov stalnega prebivalstva, ki so jih vodili občinski matični uradi (registri so bili zasnovani na osnovi podatkov popisa 1953). Ažurnost registrov je zagotavljala uredba obvezne prijave oziroma odjave stalnega prebivališča za vse osebe v državi (Vertot, 2002, str. 4).

1971 – Popis tega leta je prvič zajel vsa stanovanja v državi. Popisniki, ki je bila skoraj identična tisti iz predhodnega popisa in gospodinjškemu listu, so dodali nov popisni obrazec, stanovanjski list. Izpolnil se je za vsako naseljeno in prazno stanovanje, kakor tudi za druge prostore, ki sicer niso bili zgrajeni za bivanje, a so se ob popisu uporabljali za stanovanje. Stanovanjski list je vseboval tri vrste vprašanj - vprašanja o stanovanju (o skupni površini, stanovanja, površini kuhinje, vrsti stranišča, preskrbi s pitno vodo, napeljavi električne energije, načinu ogrevanja sob, lastništvu stanovanja...) vprašanja o zasedenosti stanovanja (o številu gospodinjstev v stanovanju, številu članov posameznega gospodinjstva ter naslovu, iz katerega gospodinjstvo uporablja stanovanje) in vprašanja o stavbi, v kateri je stanovanje (o letu zgraditve stavbe, vrsti stavbe, višini stavbe v nadstropjih in materialu zunanjih zidov stavbe). Glede na popis iz leta 1961 je bil spremenjen tudi gospodinjški list, ki je vseboval dva nova seznama; seznam članov gospodinjstva, ki so na začasnem delu v tujini, in seznam ožjih družinskih članov, ki so se naselili v drugem kraju. Tako so s pomočjo popisa skušali dobiti popolnejšo sliko o zunanjih in notranjih migracijah, ki so potekale večinoma zaradi ekonomskih razlogov.

Popis leta 1971 je imel pomembno vlogo pri vzpostavitvi prvega centralno vodenega administrativnega registra na naših tleh. Zavod SR Slovenije za statistiko (današnji Statistični urad Republike Slovenije) je s pomočjo popisnih podatkov vzpostavil centralni register stalnega prebivalstva. Zakonsko osnovo za to predstavlja Zakon o uvedbi centralnega registra

stalnega prebivalstva v SR Sloveniji, ki je bil objavljen v Uradnem listu SRS, št. 40/70 (Tršinar, 2001, str. 53). Prvič so bili na enem mestu zbrani podatki o vseh stalnih prebivalcih Slovenije. Resnici na ljubo je treba omeniti, da je register zaživel šele z uveljavitvijo enotne matične številke občana. Kljub temu pa lahko to leto štejemo ne le za začetek centralnega registra, temveč tudi za začetek registrske usmeritve Slovenije.

1981 – Popis je bil v Sloveniji dopolnjen z dodatnimi vprašanji, ki jih je določil Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v SR Sloveniji v letu 1981, objavljen v Uradnem listu SRS, št. 25/80. Poleg podatkov, določenih z zveznim zakonom, so zbirali podatke o: enotni matični številki občana, načinu prihoda na delo, oddaljenosti delovnega mesta od stanovanja, udeležbe v narodnoosvobodilnem gibanju, številu stanovanj, s katerimi razpolaga gospodinjstvo, predvidenem prevzemniku kmetije, površini opuščeni zemljišč ter podatke o lastniku stanovanja.

Prvotni namen popisa je bil zajeti tudi zasebna kmetijska gospodarstva, česar pa niso realizirali, tako so pridobili le podatke o prebivalstvu, gospodinjstvih in stanovanjih. V popisnih vprašalnikih je bila vrsta vprašanj, ki so osvetlila tudi obseg in značilnosti migracijskih gibanj v državi (spremembe stalnega prebivališča, dnevne migracije zaradi dela ali šolanja ipd.) (Vertot, 2002, str. 5).

1991 – Zadnji popis na teritoriju bivše države. Na osnovi podatkov, zbranih s tem popisom, je bila predvidena nastavitve dveh registrov; registra stavb in stanovanj ter registra kmečkih gospodarstev, ki pa zaradi spleta okoliščin ni bila izvedena.

»Republika Slovenija se je na ta popis pripravljala skupaj z vsemi ostalimi republikami nekdanje SFR Jugoslavije, ker je bila naša današnja samostojna država ob tem popisu še njen sestavni del. Čeprav je dosledno spoštovala vsa navodila Zveznega zavoda za statistiko v Beogradu, ki je bil kot navadno, koordinator vseh poveljnih popisov v Jugoslaviji, je slovenska statistika v pripravah na popis uvedla nekatere vsebinske in tehnične novosti. S tem se je približala postopkom, ki so jih ob popisih okrog leta 1990 uporabljale razvitejšje države Evrope in sveta. Popis, v katerem je bilo popisano prebivalstvo, gospodinjstva, stanovanja ter vsa kmečka gospodarstva, je izvedla popolnoma samostojno, konceptualno do določene meje drugače ter vsebinsko širše kot ostale republike nekdanje Jugoslavije. Ob popisu 1981 je bilo ugotovljeno, da je z uveljavitvijo registrsko usmerjene statistike pri nas tudi v popisih mogoče klasični metodi anketiranja poiskati alternativo. Leta 1991 je bil popis že izveden tako, da je bil na popisnih vprašalnikih del podatkov predizpisan iz Centralnega registra prebivalstva Republike Slovenije, Registra teritorialnih enot, Registra organizacij in skupnosti ter Baze podatkov o zaposlenih« (Vertot, 2002 str. 5).

4. POPIS 2002 IN UPORABA REGISTROV IN ADMINISTRATIVNIH VIROV

4.1. Splošna pojasnila

»Popis prebivalstva je celovit proces zbiranja, vrednotenja, analiziranja in različnih oblik diseminacije demografskih, ekonomskih, socialnih in ustrezno geografsko razčlenjenih podatkov o prebivalstvu, družinah, gospodinjstvih in stanovanjih v državi. V večini držav sveta se izvaja praviloma vsakih deset let« (Banovec, 2002a, str. 1).

Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2002 (skrajšano: Popis 2002) je bil prvotno načrtovan za leto 2001, vendar je moral Statistični urad Republike Slovenije (skrajšano: Urad) zaradi pomanjkanja finančnih sredstev popis prestaviti za eno leto. Popis 2002 ni pomemben le zaradi pridobivanja podatkov o številu in sestavi prebivalstva, popisu stavb in stanovanj, temveč ima tudi simbolni pomen, saj je bil prvič izveden v samostojni Sloveniji, in to dve leti pred predvidenim ponovnim združevanjem, tokrat v Evropsko unijo (Slovenija naj bi se v Evropsko unijo vključila leta 2004). Z letošnjim popisom je Urad nadaljeval z usmeritvijo proti registrsko usmerjeni statistiki, saj je v Popisu 2002 uporabil nekatere administrativne in statistične podatkovne zbirke in s tem zmanjšal obremenitev prebivalstva pri posredovanju določenih podatkov in kar je najpomembnejše, zmanjšal je stroške samega popisa.

Glede same izvedbe popisa bi omenil dve posebnosti. Popisane osebe so poleg klasične metode popisovanja, ko je popisne vprašalnike izpolnil popisovalec, imele možnost izbrati metodo samopopisa in same izpolniti večino vprašanj na popisnem vprašalniku za osebo in popisnem vprašalniku za stanovanje. Druga posebnost je bil način zbiranja podatkov o narodni/etnični pripadnosti in veroizpovedi. Vse osebe, ki so bile stare štirinajst let ali več, in so bile v času popisa odsotne ali pa v navzočnosti drugih članov gospodinjstva ali popisovalca niso želele odgovoriti na vprašanja o narodni/etnični pripadnosti in veroizpovedi, so dobile posebno izjavo in kuverto s plačano poštnino. Le-to so izpolnile in odvrgele v najbližji poštni nabiralnik.

Navedel bi še nekaj osnovnih podatkov o samem popisu. Popis 2002 je potekal od 1. do 15. aprila 2002 na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Kritični trenutek popisa je bil 31. marec 2002 ob 24.00 uri. Po zaključku popisovanja je bila v naključno izbranih popisnih okoliših izvedena kontrola popolnosti zajetja popisnih enot (oseb, gospodinjstev, stanovanj in stavb) in kontrola kakovosti zbranih podatkov, s čemer so skušali preveriti delo popisovalcev in oceniti zanesljivost zbranih podatkov.

4.2. Pravne osnove

Popis 2002 je bil izpeljan na naslednjih pravnih osnovah:

- Zakonu o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002 (Uradni list RS, št. 66/00 in 26/01),
- Zakonu o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in št. 9/01),
- Zakonu o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99),
- Odločbi Ustavnega sodišča U-I-92/01 z dne 28. 02. 2002.

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002 (skrajšano: ZPPGS) ureja pripravo, organizacijo in izvajanje popisa. Prav tako določa organe, pristojne za izvedbo popisa, ureja pravice in obveznosti udeležencev popisa, govori o varstvu osebnih podatkov, zbranih s popisom, objavljanju rezultatov popisa ter o financiranju popisa. Zakon o popisu določa popisne enote zajete s popisom (osebe, gospodinjstva, stanovanja in stavbe), ter vrsto podatkov, ki se zberejo o posameznih popisnih enotah.

Da bi se s popisom zagotovila popolnost zajetja popisnih enot in točnost odgovorov na zastavljena vprašanja, sta pomembna deseti in petintrideseti člen, ki zavezujeta tako popisano osebo kot popisovalca.

»Popisana oseba mora brezplačno posredovati pravilne in popolne odgovore na vsa vprašanja iz popisnih vprašalnikov.« (1. odstavek 10. člena, ZPPGS)

»Popisovalec mora v popisne vprašalnike vnesti podatke, kot mu jih posreduje popisana oseba.« (4. odstavek 10. člena, ZPPGS)

»Z denarno kaznijo od 50.000 do 100.000 tolarjev se kaznuje za prekršek:

- posameznik, če ne da podatkov, ki se od njega zahtevajo s popisom, ali če da nepravilne podatke,
- popisovalec, če v popisne vprašalnike ne vnese podatkov, ki mu jih da popisana oseba oziroma vnese napačne podatke.« (1. in 3. alineja 35. člena, ZPPGS)

Enajsti, dvanajsti in trinajsti člen (poimensko našteje vsa ministrstva in zavode, ki sodelujejo in posredujejo podatke Uradu) so pomembni, ker so Uradu omogočili pridobivanje podatkov iz registrov in drugih administrativnih virov (iz Centralnega registra prebivalstva, Registra brezposelnih oseb ipd.). Urad je na tej osnovi oblikoval predpopisno bazo, s pomočjo katere je pridobil podatke, ki so zmanjšali število vprašanj na popisnih obrazcih, hkrati pa tudi zmanjšali stroške samega popisa.

»Podatki z identifikacijami za osebo, gospodinjstvo, stanovanje in stavbo, potrebni za izvedbo popisa, se lahko zbirajo oziroma pridobijo iz vseh obstoječih uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov javnega in zasebnega sektorja.« (11. člen, ZPPGS)

»Upravljalci zbirk podatkov, ki so pooblaščen za njihovo vodenje in vzdrževanje, morajo posredovati potrebne podatke iz teh zbirk Statističnemu uradu Republike Slovenije, brezplačno, v roku in na način, kot ga določi urad.« (12. člen, ZPPGS)

Zakon od štirinajstega do dvaindvajsetega člena govori o pripravi, organizaciji in izvedbi popisa.

»Popis pripravi in organizira urad ob sodelovanju izvajalcev, določenih s tem zakonom. Nosilec povezovanja in usklajevanja dela je urad.« (14. člen, ZPPGS)

»Naloge, za katere je zadolžen urad:

1. vodenje, organiziranje, usklajevanje in nadziranje priprav na popis in izvedbo popisa,
2. priprava metodoloških osnov popisa,

...

15. posredovanje podatkov popisa uporabnikom.« (15. člen, ZPPGS)

»Popisovanje in drugo delo na terenu izvajajo popisovalci, območni inštruktorji popisa, kontrolorji popisa, člani območnih popisnih komisij in državni inštruktorji popisa, ki dosledno upoštevajo določila metodoloških osnov popisa in organizacijska navodila, ki so pripravljena za popis.« (19. člen, ZPPGS)

Zakon o popisu v triindvajsetem členu predvideva, da se podatki, zbrani s popisom, razen za statistične namene uporabijo tudi za nastavitev registra stavb in stanovanj ter registra gospodinjstev. Vendar je Ustavno sodišče (odločba U-I-92/01 z dne 28. 02. 2002) ugotovilo, da bi to bilo v nasprotju z načeli in nalogami državne statistike in ta člen, razen prvega stavka, razveljavilo. S tem je namen popisa postal usmerjen izključno na zbiranje podatkov v statistične namene. Uradu pa je dovoljeno oblikovati popopisno bazo, ki jo lahko nadgradi in vzdržuje s podatki iz drugih administrativnih virov ter se tako približa cilju, popisu prebivalstva iz registrov in drugih administrativnih baz podatkov. Vendar pa Urad ne sme posredovati individualnih podatkov oziroma jih lahko izkazuje le v agregirani obliki.

»Podatki, zbrani s popisom, se uporabljajo samo za statistične namene.« (23. člen, ZPPGS)

»Po končani obdelavi s popisom zbranih podatkov urad oblikuje popisno bazo podatkov. S povezovanjem podatkov iz popisne baze podatkov s podatki iz administrativnih in drugih zbirk podatkov urad oblikuje, vodi in vzdržuje popopisno bazo podatkov.« (28. člen, ZPPGS)

»Podatkov, zbranih s popisom, ki se nanašajo na določenega ali določljivega posameznika, ni dovoljeno objavljati ali dajati v javnost.« (29. člen, ZPPGS)

»Statistični podatki popisa smejo biti objavljeni samo v agregatni obliki in na enak način dostopni vsem uporabnikom.« (1. odstavek 30. člena, ZPPGS)

Drugi zakon, ki zadeva Popis 2002, je Zakon o državni statistiki (skrajšano: ZDSta). Zakon se večinoma posveča programu statističnih raziskovanj in nalogam Urada v povezavi s tem. Samega Popisa 2002 se neposredno dotika le v šestindvajsetem členu, kjer določi pravno osnovo za ZPPGS.

»Obsežnejša občasna statistična raziskovanja v državi, ki se ne izvajajo v okviru programa statističnih raziskovanj (popisi, ankete ipd.), urejajo posebni zakoni.« (26. člen, ZDSta)

Zadnji zakon, ki posega na področje Popisa 2002, je Zakon o varstvu osebnih podatkov (skrajšano: ZVOP). Kot določa petindvajseti člen ZPPGS, se varstvo podatkov, zbranih s popisom, zagotavlja v skladu z zakonom, ki ureja varstvo podatkov, torej z ZVOP.

»Z varstvom osebnih podatkov se preprečujejo nezakoniti in neupravičeni posegi v zasebnost posameznika oziroma posameznice (v nadaljnjem besedilu: posameznik) pri obdelavi osebnih podatkov, varovanju zbirk osebnih podatkov in uporabi le-teh.« (1. člen, ZVOP)

»Na ozemlju Republike Slovenije je vsakemu posamezniku, ne glede na državljanstvo in prebivališče, zagotovljeno varstvo osebnih podatkov.« (6. člen, ZVOP)

»Osebnih podatki se smejo obdelovati samo za namene določene z zakonom ali s pisno privolitvijo posameznika in ne smejo biti uporabljeni na način, ki ni združljiv s temi nameni.« (9. člen, ZVOP)

»Osebnih podatki se lahko shranjujejo in uporabljajo le toliko časa, dokler je to potrebno za dosego namena, zaradi katerega so bili obdelovani.

Po izpolnitvi namena iz prejšnjega odstavka se osebni podatki zbrišejo iz zbirke osebnih podatkov ali blokirajo, če z zakonom za posamezne vrste osebnih podatkov ni določeno drugače.« (10. člen, ZVOP)

4.3. Metodološke osnove

Snovalci metodologije Popisa 2002 so pri svojem delu morali upoštevati več dejavnikov. Prvi je nedvomno bil potreba po kontinuiteti popisov, torej nadaljevanje časovnih vrst posameznih popisnih vsebin. Da bi le to dosegli, so morali upoštevati predhodne popise, predvsem popis iz leta 1991. Drugi dejavnik, ki je vplival na obliko popisa in na samo metodologijo, so bile zahteve po novih popisnih vsebinah. Ne moremo pričakovati da bo popis zastavljal venomer ista ali podobna vprašanja. Vse se spreminja, prav tako pa tudi potrebe uporabnikov demografskih, socialnih in ekonomskih podatkov. Tretji pomembni dejavnik, ki so ga upoštevali pri pripravi metodologije se nanaša na mednarodno primerljivost podatkov. Urad je v skladu s programom prilagajanja evropskemu pravnemu redu na področju statistike moral pri pripravi metodologije Popisa 2002 upoštevati vsa določila mednarodnih priporočil, ki se

tičejo popisov prebivalstva. Tako priporočilo, ki ga je Statistični urad Republike Slovenije upošteval, je Ekonomska komisija Združenih narodov v sodelovanju s Statističnim uradom Evropske skupnosti (Eurostatom) izdala z nazivom: Priporočila za popise prebivalstva in stanovanj okoli leta 2000 v državah članicah Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (v nadaljevanju: Priporočila).

Preglejmo na kratko vsebino Priporočil, ki so poleg Popisa 1991 najbolj vplivala na metodologijo Popisa 2002.

Priporočila imajo dva glavna cilja (Vertot et al., 1999, str. 7):

- pripraviti smernice in pomagati državam članicam Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo ter drugim zainteresiranim državam pri načrtovanju vsebine popisa,
- olajšati in izboljšati mednarodno primerljivost in usklajenost podatkov, definicij in klasifikacij popisnih vsebin.

Priporočila dopuščajo tri popisne metode (Vertot et al., 1999, str. 9):

- klasično, z uporabo popisnih vprašalnikov,
- »registrsko«, z uporabo registrov prebivalstva in drugih administrativnih virov,
- »kombinirano«, z uporabo registrov in drugih administrativnih virov ter popisnih vprašalnikov (v celoti ali na osnovi vzorca).

Za izpolnjevanje popisnih vprašalnikov sta predvidena dva načina. Popisnice lahko izpolni posebej usposobljeni popisovalec ali pa oseba sama (samopopisovanje).

Pri popisnih enotah so definirali šest enot (Vertot et al., 1999, str. 10):

- osebe,
- zasebna gospodinjstva,
- skupinska gospodinjstva,
- ožje družine,
- bivalne prostore,
- stavbe.

Za vsako od zgoraj navedenih enot popisovanja so v Priporočilih navedene definicije, ki pa jih v nalogi ne bi navajal.

Kraj popisovanja osebe in gospodinjstva se lahko nanaša na kraj običajnega prebivališča in/ali na kraj, kjer je bila oseba navzoča na dan popisa.

Čas, ko naj bi države izvedle popis prebivalstva nam nakazuje že sam naslov Priporočil, torej okoli leta 2000.

Priporočila govorijo tudi o diseminaciji in zaupnosti podatkov. Tako med drugim določajo, da morajo biti osnovni statistični podatki brezplačno dostopni širši javnosti. Glede zaupnosti pa določajo, da mora le-ta biti zagotovljena skozi celoten popisni proces.

Največ prostora so Priporočila namenila popisnim vsebinam, ki niso nič drugega kot značilnosti oseb, gospodinjstev, stavb in stanovanj, po katerih naj bi popis spraševal.

Priporočila obravnavajo predvsem (Vertot et al., 1999, str. 7):

- seznam osrednjih vsebin za popis, ki naj jih upoštevajo vse države ter priporočene definicije in klasifikacije za vse osrednje vsebine,
- seznam dodatnih vsebin, ki jih države lahko vključijo v popis na lastno željo ter predlagane definicije in/ali klasifikacije za nekatere od njih,
- priporočila za osnovne tabelarične prikaze z grafičnimi osnutki in njihovo vsebino.

Osrednje in dodatne vsebine Priporočil so bile večinoma zastopane v Popisu 2002, morda sta neupravičeno izostali le dodatni vsebini, ki sprašujeta o trajnih potrošnih dobrinah v lasti gospodinjstva in številu avtomobilov, ki jih uporablja gospodinjstvo.

Glede na to, da so bile pred Popisom 2002 zelo ostre polemike o vključitvi vprašanja o narodni/etnični pripadnosti in vprašanja o veroizpovedi, velja omeniti, da jih Priporočila obravnavajo pod dodatnimi vsebinami, torej se države same odločijo, ali jih vključijo med popisna vprašanja ali ne.

Popis prebivalstva, gospodinjstev, stanovanj in kmečkih gospodarstev v Republiki Sloveniji v letu 1991 (v nadaljevanju: Popis 1991) je po svoji zasnovi dokaj podoben Popisu 2002. Prav tako kot lanskoletni popis je bil izveden s »kombinirano« metodo, torej s pomočjo registrov in drugih administrativnih virov, le da jih je uporabil v manjšem številu in obsegu. In tudi ta popis je, tako kot Popis 2002, nameraval vzpostaviti dva registra, in sicer register stavb in stanovanj ter register kmečkih gospodarstev, kar pa mu, kot je znano, ni uspelo (popis kmečkih gospodarstev je bil izveden posebej v letu 2000 in je vzpostavil omenjeni register). Popisa sta si po popisnih vsebinah dokaj podobna, večja razlika med popisoma pa je predvsem v tem, da je Popis 1991 vseboval precej vprašanj o osebah na začasnem delu v tujini in da je imel poseben vprašalnik za kmečko gospodarstvo, Popis 2002 pa je več vprašanj namenil stanovanjskim in stavbnim temam.

Če upoštevamo, da je bil Popis 2002 izveden po priporočeni metodologiji (»kombinirana« popisna metoda, možnost samopopisa, izvedba popisa okoli leta 2000, popisne enote, popisne vsebine...) in da je upošteval predhodni popis (popis je bil izveden na isti kritični trenutek 31. 3. ob polnoči, podobnost popisnih vsebin in koncepta popisnih vprašalnikov), lahko rečemo, da so Priporočila in Popis 1991 bistveno vplivali na metodologijo Popisa 2002.

4.4. Predpopisna baza

Značilnost sodobnih popisov prebivalstva so vedno večji stroški organizacije in izvedbe popisov ter naraščajoče potrebe države oziroma uporabnikov po določenih podatkih. To sta razloga, ki zahtevata spremembo klasičnega načina popisovanja in spodbujata državo k uvedbi registrsko naravnane statistike. Urad je pri izvedbi Popisa 2002 uporabil podatke, ki so že na voljo v nekaterih podatkovnih zbirkah. Uporabil je različne administrativne in statistične baze podatkov z namenom:

- zmanjšati stroške v vseh fazah dela,
- zmanjšati obremenitev prebivalstva pri posredovanju določenih podatkov.

Urad je oblikoval posebno bazo podatkov, imenovano predpopisna baza. V njej so bili združeni podatki različnih administrativnih in statističnih virov. Predpopisno bazo je Urad uporabil za predizpis identifikacij popisnih vprašalnikov ter za označitev tistih vprašanj na popisnem vprašalniku za osebo, za katere so bili podatki zagotovljeni predhodno. V predpopisni bazi pa so bile tudi vsebine, ki niso bile uvrščene na vprašalnik, saj so bili določeni podatki zagotovljeni za celotno populacijo že iz administrativnih oziroma statističnih virov.

V predpopisno bazo so bili vključeni podatki iz naslednjih registrov in podatkovnih baz (Ilić Milena et al., 2002, str. 21):

- Centralni register prebivalstva, ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve, je bil osnovni in najpomembnejši vir za podatke o prebivalstvu.
- Register stalnega prebivalstva, ki ga vodi Ministrstvo za notranje zadeve, je bil vir za podatke o tujcih.
- Register prostorskih enot, ki ga vodi Geodetska uprava Republike Slovenije, je zagotovil podatke o prostorski razporeditvi popisnih enot (naslovi in grafični prikaz).
- Statistični register delovno aktivnega prebivalstva, ki ga vodi Urad, je bil vir podatkov o delovni aktivnosti.
- Poslovni register Slovenije, ki ga je vodil Urad (15. 07. 2002 je prešel v upravljanje Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve), je bil vir podatkov o poslovnih subjektih.
- Register brezposelnih oseb, ki ga vodi Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje.
- Podatki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje o prejemnikih pokojnin.
- Podatki statistične raziskave o vpisu študentov, ki jo izvaja Urad.
- Podatki Popisa 1991, ki ga je izvedel Urad.

Predpopisna baza je omogočila, da so bili na popisnici za osebo predizpisani naslednji podatki:

- priimek in ime,

- naslov,
- enotna matična številka občana (skrajšano: EMŠO),
- spol.

Predizpisana sta bila tudi vprašalnik za stanovanje in vprašalnik za stavbo, vendar samo z naslovom stanovanja oziroma stavbe. Podatki predpopisne baze za osebe, stanovanja in stavbe so bili prevzeti na stanje dne 9. 11. 2001.

Nekatere popisnice za osebo (tiste, za katere so bili zagotovljeni podatki v predpopisni bazi) pa so že vsebovale odgovore na vprašanja o:

- prebivališču pred enim letom (31. 3. 2001),
- kraju prebivanja po rojstvu,
- izobraževanju za pridobitev javnoveljavne izobrazbe,
- stopnji pridobitve javnoveljavne izobrazbe po končanem izobraževanju,
- kraju izobraževanja,
- statusu aktivnosti.

Kot že rečeno, so bile v predpopisni bazi tudi vsebine, ki so bile zagotovljene za celotno populacijo oziroma za celoten segment populacije, ki so ga zajemale.

Tako v vprašalniku ni bilo vprašanj o (Dolenc, 2002a, str. 435):

- kraju rojstva,
- zadnji selitvi,
- državljanstvu,
- zakonskem stanu,
- zaposlitvenem statusu,
- dejavnosti podjetja,
- poklicu,
- običajnem delovnem času,
- kraju dela,
- izobraževalnem programu.

Ni si težko predstavljati, da bi z večjim številom administrativnih in statističnih virov (npr. z registrom stavb in stanovanj, registrom gospodinjstev ipd.) pridobili možnost oblikovanja predpopisne baze, ki bi vsebovala še več podatkov o popisnih enotah, kar bi nedvomno še dodatno zmanjšalo stroške popisa in obremenjenost prebivalstva ter v končni fazi omogočilo izvedbo popisa prebivalstva samo z izpisom stanja na določen kritični trenutek.

4.5. Popisni vprašalniki in popisne vsebine

V Popisu 2002 so se podatki o osebah, gospodinjstvih, stanovanjih in stavbah zbirali s popisnimi vprašalniki, ki jih lahko razdelimo v tri skupine (Dolenc et al., 2002, str. 23):

1. osnovni popisni vprašalniki:

- Popisni vprašalnik za stavbo P-1,
- Popisni vprašalnik za stanovanje P-2,
- Popisni vprašalnik za osebo P-3;

2. pomožni popisni vprašalniki:

- Seznam oseb v gospodinjstvu POM/GO,
- Izjava o narodni/etnični pripadnosti in veroizpovedi P-3/NV,
- Prvi rezultati za popisni okoliš PRVI/REZ;

3. seznamami:

- Seznam stavb in stanovanj v popisnem okolišu in prvi rezultati za popisni okoliš ST/PO,
- Seznam oseb v popisnem okolišu in pregled poteka popisovanja OS/PO.

Sam potek popisovanja je potekal na sledeč način. Popisovalcu je bila dodeljena karta z vrisanim popisnim okolišem. Na karti, ki jo je izdelala Geodetska uprava Republike Slovenije, so bili vrisani obstoječi objekti. S pomočjo karte in upoštevajoč seznam stavb in stanovanj je popisovalec poiskal posamezno stavbo in ugotovil njeno namembnost. Če se je uporabljala za prebivanje, jo je popisal (obrazec P-1). Nato je ugotovil število stanovanj v stavbi in za vsako stanovanje izpolnil obrazec (P-2). V stanovanju je ugotovil število gospodinjstev (večinoma je izpolnil obrazec POM/GO za eno gospodinjstvo na stanovanje) in z vprašalnikom za osebo (P-3) popisal vsako osebo gospodinjstva.

Vsebine, ki so bile zajete v popis, so bile določene po tehtnem razmisleku o (Vertot, 2001, str. 514):

- potrebah širokega spektra uporabnikov v državi,
- zagotavljanju minimalne stopnje mednarodne primerljivosti tako znotraj regij kot v svetovnem merilu,
- verjetni pripravljenosti in zmožnosti javnosti, da bo dala ustrezne informacije o teh vsebinah,
- skupnih sredstvih, ki so na voljo.

Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2002 (Uradni list RS, št. 66/00 in št. 26/01) je od šestega do devetega člena določil vsebine, ki naj se zberejo s Popisom 2002.

Tako je določil, naj se za osebo zberejo podatki o:

- priimku in imenu,
- enotni matični številki občana (EMŠO) oziroma datumu rojstva,
- spolu,
- naslovu prebivališča,
- naslovu stanovanja,
- številki stanovanja,
- navzočnosti/odsotnosti v kritičnem trenutku popisa,
- prebivališču leto dni pred popisom,
- kraju rojstva,
- prebivališču ob rojstvu,
- selitvah,
- državljanstvu,
- narodni/etnični pripadnosti,
- veroizpovedi,
- materinem jeziku,
- pogovornem jeziku v gospodinjstvu (družini),
- zakonskem stanu,
- številu živorojenih otrok,
- izobrazbi,
- izobraževanju,
- statusu aktivnosti,
- zaposlitvenem statusu,
- dejavnosti,
- poklicu,
- običajnem delovnem času,
- kraju dela/izobraževanja,
- potovanju na delo/v šolo,
- glavnem viru preživljanja,
- vzdrževanosti,
- stanovanjskem razmerju osebe,
- drugih stanovanjih v lasti osebe (lastnik oziroma solastnik stanovanja).

Za gospodinjstvo naj se zberejo podatki o:

- vrsti gospodinjstva,
- številu članov gospodinjstva,
- referenčni osebi gospodinjstva,
- razmerju do referenčne osebe zasebnega gospodinjstva,
- številu družin v zasebnem gospodinjstvu,
- družinskem statusu osebe,

- pravni ali drugi podlagi, po kateri gospodinjstvo naseljuje stanovanje,
- članu zasebnega gospodinjstva, ki je lastnik, solastnik oziroma najemnik stanovanja,
- lastništvu oziroma najemu garaže,
- pridelavi za lastne potrebe ali prodajo.

Za stanovanje podatki o:

- vrsti in uporabi stanovanja,
- lastništvu stanovanja,
- površini stanovanja, številu sob in številu sob za opravljanje dejavnosti,
- opremljenosti stanovanja s kuhinjo ter njeno površino, kopalnico in straniščem,
- drugih prostorih v sklopu stanovanja,
- številu oseb v stanovanju,
- številu gospodinjstev v stanovanju,
- letu zadnje prenove stanovanja,
- napeljavah,
- načinih in virih ogrevanja,
- legi stanovanja v stavbi,
- številki stanovanja v stavbi.

Za stavbo pa podatki o:

- vrsti stavbe,
- številu nadstropij v stavbi,
- materialu nosilne konstrukcije,
- letu zgraditve stavbe,
- vrsti kritine stavbe in letu zadnje menjave kritine,
- napeljavah,
- načinih in virih ogrevanja,
- številu stanovanj v stavbi.

Potrebno je omeniti, da je prišlo do razlike med popisnimi vsebinami, ki jih je predvidel zakon, ter med dejanskimi vsebinami, ki so bile zastavljene na popisnih vprašalnikih. Zakon je med drugim predvideval vprašanja o državljanstvu, dejavnosti in poklicu, ki pa jih Popis 2002 v svojih vprašalnikih ni zastavil, saj je imel Urad v predpopisni bazi zagotovljene podatke za vse popisne enote, tako da ni bilo potrebe po zastavljanju teh vprašanj.

Rubrika številka stanovanja v vprašalniku za stanovanje je ostala prazna, saj zaradi prepovedi uporabe s Popisom 2002 zbranih podatkov za nastavitev registra stavb in stanovanj, oštevilčenje stanovanj v večstanovanjskih stavbah ni bilo izvedeno. Kot sem že omenil, je Ustavno sodišče zavrnilo namero o uporabi popisnih podatkov za nastavitev omenjenega registra.

4.6. Diseminacija podatkov

Koristi popisov prebivalstva ni mogoče enostavno ali enostransko oceniti. Rezultati popisov služijo raznovrstnim uporabnikom. Država se jih poslužuje pri načrtovanju in izbiri različnih politik. Rezultati popisa so uporabni kot pomoč v širokem spektru odločanja. Od lokalnega načrtovanja šol pa do oblikovanja pokojninske reforme, če nakažem skrajna primera uporabe podatkov starostne strukture prebivalstva na lokalni in državni ravni. Seveda država ni edini uporabnik rezultatov popisa. Pri svojem delu jih uporabljajo različne raziskovalne in znanstvene institucije, mednarodne organizacije in, navsezadnje, tudi samo gospodarstvo. Če se ponovno vrnem na starostno strukturo prebivalstva, lahko rečem, da ta spremenljivka močno vpliva na povpraševanje po stanovanjih, hrani, zabavi, zdravilih ipd., torej so lahko rezultati popisa uporabni za podjetja, ki jih znajo izkoristiti in predvideti bodoče povpraševanje.

Značilnost Popisa 2002 je priprava popisne baze. V tej bazi bodo podatkom popisa dodali še nekatere druge podatke iz različnih administrativnih zbirk in statističnih raziskovanj. Na ta način Urad sledi statistično najbolj razvitim državam sveta in bistveno povečuje analitično vrednost Popisa 2002 (Smrekar, 2002).

Omenjeno je že bilo, da je Ustavno sodišče prepovedalo uporabo s popisom zbranih podatkov za nastavitve registra stavb in stanovanj. Register, za katerega je bilo predvideno, da ga bo upravljala Geodetska uprava Republike Slovenije, naj bi bil administrativne narave. Urad je na njegovi osnovi nameraval vzpostaviti statističen register stanovanj. Tak register, ki bi pridobival uradne in točne podatke iz administrativnega registra, bi bistveno pripomogel pri doseganju cilja, »registrskega popisa«.

Register, ki ga je Ustavno sodišče prav tako prepovedalo, je register gospodinjstev. Predvideno je bilo, da ga bo na osnovi popisnih podatkov vzpostavilo in vodilo Ministrstvo za notranje zadeve, ki bi za njegovo tekoče ažuriranje skrbelo na osnovi Zakona o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 9/01).

5. ADMINISTRATIVNI IN STATISTIČNI REGISTRI

5.1. Splošno

Administrativni in statistični registri so odigrali pomembno vlogo pri lanskoletnem popisu prebivalstva. V primerjavi s popisom leta 1991 je bilo uporabljeno večje število registrov in drugih baz podatkov. To kaže na registrsko usmeritev Slovenije, katere cilj je izvedba takšnega popisa, ki ne bo »vznemirjal« prebivalstva. Preden pa se osredotočim na tri najpomembnejše administrativne registre, je potrebno povedati nekaj več o lastnostih in

vrstah registrov ter o registrski usmerjenosti državne uprave in statistike. Začel bi s samo definicijo administrativnega registra.

»Register je osrednja podatkovna baza s podatki o določeni entiteti in obsega vse primere nastopanja le-te« (Schlamberger, 1997, str. 365).

Poglejmo si lastnosti, ki so značilne za registre (Schlamberger, 1997, str. 365):

- Popolnost - pomeni, da se v registru nahajajo vse enote, ki jih register vsebuje. Lahko se sicer zgodi, da neka enota v register ni vpisana, vendar to ni lastnost registra, temveč neko nezaželeno ali nepričakovano stanje, ki ga je potrebno čim prej odpraviti.
- Referenčnost - pomeni, da je register edini veljavni vir podatkov o obstoju določenega objekta ali pojava, o katerem se register vodi. Če pride do neskladja med v register vpisanimi podatki in dejanskim stanjem, to ne odpravlja lastnosti registra, temveč kaže na to, da do razlike med dejanskim in formalnim stanjem, ki jo je potrebno odpraviti prihaja slučajno ali zaradi sistematske napake.
- Javnost - pomeni, da je obstoj registra predpisan z zakonom (javna objava v Uradnem listu) ter da ga vodi ustanova, ki ima javna pooblastila. Javnost registra sama po sebi ne implicira, da so tudi podatki, ki jih register vsebuje, javni. To praviloma določa predpis, na osnovi katerega se register vzpostavlja ali kak drugi predpis (pri nas je to Zakon o varstvu osebnih podatkov).

Obstajajo različne vrste registrov. Registre lahko razvrščamo glede na različne kriterije (Schlamberger, 1997, str. 366):

- Glede na ustanovo, ki jih vodi, ločimo sodne (kot že ime pove, jih vodijo sodišča) in druge registre (vodijo jih druge javnopravne ustanove).
- Glede na posledice, ki jih ima vpis v register, ločimo konstitutivne in nekonstitutivne registre. Z vpisom v konstitutiven register se pridobi določena pravna lastnost, ki jo oseba oziroma subjekt prej ni imela, za razliko od vpisa v nekonstitutiven register, ki ne spremeni pravnega položaja osebe oziroma subjekta.
- Glede na vsebino in imetnika registra poznamo administrativne in izvedene registre. V administrativnih registrih (vodijo jih organi državne administracije) se nahajajo izvorni podatki, kakor jih zbere in vpiše registrska ustanova. Izvedeni registri, najbolj znani med njimi so statistični registri, pa podatkov večinoma ne zberejo sami, temveč jih pridobijo oziroma prevzamejo iz administrativnih virov.
- Glede na število ustanov, ki vodijo register ločimo monopolne registre, ki jih vodi ena ustanova, ki je v celoti tudi zadolžena zanj, ter kooperativne registre, ki jih vodi več ustanov, pri čemer pa mora biti jasno določeno, kdo je odgovoren za vpisovanje posameznih atributov.

Bistvo registrske usmeritve države je v večnamenskem zbiranju podatkov v registrih in evidencah. To pomeni, da se podatke zajame na enem mestu, ter se jih s pomočjo identifikacijskih števil (pri osebah je to EMŠO, pri poslovnih subjektih matična številka, pri

prostorskih enotah centroid) posreduje različnim uporabnikom. Tako na primer registri stalnega prebivalstva zbirajo podatke o stalnem ali začasnem prebivališču oseb, jih posredujejo Centralnemu registru prebivalstva, ta pa naprej drugim uporabnikom. Tako se ostali registri in evidence ne ukvarjajo s stalnim ali začasnim prebivališčem oseb, temveč le-to s pomočjo EMŠO prevzamejo iz Centralnega registra prebivalstva. Za vzpostavitev takšnega sistema pa je potrebno izpolniti več pogojev.

Prvi pogoj so zakonske osnove. Potrebne so ustrezne pravne podlage na osnovi katerih se vzpostavijo in vzdržujejo registri, iz katerih različni uporabniki s pomočjo identifikacij črpajo podatke. Zakon o Centralnem registru prebivalstva je primer zakona, ki na istem mestu ureja določanje in uporabo identifikacijske številke (EMŠO) ter vsebino, vodenje in vzdrževanje podatkov registra.

Drugi pogoj je obstoj izvornih podatkovnih baz, tako imenovanih podatkovnih virov, ki zajemajo večnamenske podatke čim bližje njihovem nastanku in jih posredujejo registrom na centralni ravni. Centralni register prebivalstva ima več podatkovnih virov (Matične knjige rojenih, Matične knjige umrlih, Registre stalnega prebivalstva, okrožna sodišča ipd.), ki posredujejo podatke v register, kjer se le-ti shranijo, obdelajo in posredujejo naprej zakonsko določenim uporabnikom.

Da bi državo lahko imeli za registrsko usmerjeno, so potrebni trije temeljni registri, ki pokrivajo področja prebivalstva, pravnih oseb in ozemlja. V Sloveniji so to Centralni register prebivalstva, Poslovni register Slovenije in Register prostorskih enot.

Bistveni prednosti, ki jih prinaša registrska usmeritev države, sta racionalizacija dela v državni upravi in razbremenjevanje posameznika. Posameznik podatke posreduje podatkovnemu viru le enkrat, ta pa s pomočjo registrov na centralni ravni poskrbi, da pridejo do vseh upravičenih uporabnikov. Da to prispeva tudi k racionalizaciji dela v državni upravi, ni potrebno razlagati.

Registrska usmeritev pa prispeva tudi k racionalizaciji statističnih raziskovanj oziroma popisov prebivalstva. Registrsko usmerjena statistika pridobiva podatke iz uradnih registrov in drugih evidenc, v katerih so podatki zbrani že za administrativne namene. Ker so ti podatki po svoji naravi individualni, so večinoma tudi bolj točni oziroma kakovostni, ker pa so zbrani za večnamensko uporabo, se v končni fazi poceni tudi njihovo zbiranje, obdelovanje in posredovanje. Seveda se ti podatki, ki jih statistika v svojih registrih dopolni še z rezultati raznih anket in drugih statističnih raziskovanj, lahko uporabljajo le v statistične namene oziroma objavljajo le v agregirani obliki.

Oglejmo si še razliko med administrativnimi in statističnimi registri.

Glavne razlike so naslednje (Schlamberger, 1999, str. 27):

- Vzpostavitev statističnih registrov je posledica potrebe državne statistike, medtem ko je vzpostavitev administrativnih registrov posledica zakona (potreba izvajanja administrativnih funkcij).
- Za vodenje podatkov (atributov, znakov) v statističnem registru je veljavna metoda imputiranja (pripisovanja) vrednosti, medtem ko so v administrativnem registru viri (praviloma administrativni) znani in vnaprej določeni za vsak podatek posebej.
- Zaradi popravkov in imputacije je individualne podatke treba obravnavati kot zaupne, zato se statistične registre lahko uporablja izključno za statistične namene, izkazuje pa se le agregirane podatke.
- Iz istega razloga ni dovoljena diseminacija na enoto vezanih podatkov iz statističnih registrov; še več: obstajajo številne tehnike, kako podatke deindividualizirati, če obstaja možnost razkritja poročevalske enote.
- Letna ažurnost podatkov statističnih registrov je običajna; največ, kar je še smiselno zahtevati je četrtletna ažurnost, administrativni registri pa naj bi načeloma bili ažurirani sproti, to je v trenutku, ko nastane sprememba, sicer se nam to prej ali slej maščuje.

Očitno je, da je poglobljena razlika med administrativnimi in statističnimi registri v načinu in posledicah vpisa v register. Vpis v administrativni register ima praviloma »uraden pečat«. Podatki, ki so vneseni v bazo, morajo praviloma biti izkazani in preverljivi, saj iz njihovih osnov izhajajo pravice in dolžnosti entitet. Po drugi strani pa statistični registri pretežno vsebujejo podatke, ki so bližje dejanskemu stanju. Njihov vir so poleg administrativnih registrov tudi razne ankete, različna raziskovanja in, nenazadnje, popis prebivalstva. Takšno dodeljevanje vrednosti posameznim entitetam pa ne more imeti nikakršnih pravnih pravic ali posledic. Statistični registri torej prevzemajo uradne in ažurirane podatke iz administrativnih virov in jih oblikujejo in nadgrajujejo za svoje potrebe.

Registri, iz katerih statistika prevzema največ podatkov, in ki so bistveni za registrsko usmeritev države so: Centralni register prebivalstva, Poslovni register Slovenije in Register prostorskih enot. V nadaljevanju bom prikazal bistvene lastnosti vseh treh registrov.

5.2. Centralni register prebivalstva

Leto 1970 se šteje kot leto nastanka Centralnega registra prebivalstva (skrajšano: CRP) v Sloveniji. Tega leta je tedanja Skupščina socialistične republike Slovenije sprejela zakon (Zakon o uvedbi centralnega registra stalnega prebivalstva v SR Sloveniji, Uradni list SRS št. 40/70), ki je uvedel register na centralni ravni. Vendar je to leto le prelomnica, saj je že pred tem obstajala tradicija registracije stalnega prebivalstva. Tako je že v času Avstroogrške monarhije veljala domovinska pravica, v času Kraljevine Jugoslavije pa članstvo občine, ki sta v tedanjem času bila nekakšen ekvivalent današnjemu stalnemu prebivališču in z njim povezanimi pravicami.

Po drugi svetovni vojni, od leta 1946 naprej, so na osnovi različnih uredb in odredb republiških in zveznih zakonov tedanji občinski upravni organi za notranje zadeve vodili lokalne registre stalnega prebivalstva na kartotekah. Leta 1965 pa je bil sprejet zakon (Zakon o razvidu stalnega prebivalstva in o razvidu začasnega prebivanja, Uradni list SRS št. 36/65), ki je vzpostavil Register stalnega prebivalstva in določil njegovo vsebino.

Kot že rečeno, so leta 1970 registracijo prebivalstva nadgradili z uvedbo centralnega registra. Z zakonom je bilo določeno, da je upravljalec registra Zavod SR Slovenije za statistiko (današnji Urad), ki zbira podatke o stalnih prebivalcih SR Slovenije. Vsebina CRP se je naslonila na vsebino Registra stalnega prebivalstva, ki jo je določal zakon iz leta 1965. S tem so povezali vsebino registrov na lokalni in centralni ravni, upravljalce obojih (današnji Urad in Ministrstvo za notranje zadeve) pa zavezali k sodelovanju.

Naslednja pomembna prelomnica je leto 1980, ko so uvedli EMŠO (Zakon o enotni matični številki občana, Uradni list SRS, št. 1/80), s pomočjo katere je register dejansko zaživel, saj so z njeno pomočjo lahko začeli povezovati in ažurirati podatke (Tršinar, 2001, str. 53-55).

Decembra leta 1998 je bil sprejet Zakon o Centralnem registru prebivalstva (Uradni list RS št. 1-2/99), ki na istem mestu ureja tako določanje in urejanje osebne identifikacijske številke (EMŠO), kot tudi vsebino, vodenje, vzdrževanje in uporabo podatkov registra. S tem zakonom sta na enem mestu združena register in identifikacijska številka. Septembra istega leta je Urad na osnovi Zakona o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95) vodenje registra predal Ministrstvu za notranje zadeve. Ta korak je bil potreben, da bi Urad ohranil zaupanje javnosti in poročevalskih enot, saj le-ta uporabnikom ne sme posredovati individualnih podatkov, kar pa je prav ena od temeljnih funkcij CRP.

Zakon o Centralnem registru prebivalstva (skrajšano: ZCRP) je pravna osnova za centralni register in EMŠO. Lahko rečemo, da je za registrsko usmeritev Slovenije na področju prebivalstva ZCRP temeljni zakon. Poglejmo si podrobno člene, ki določajo, kako se zbirajo, obdelujejo in posredujejo podatki, o kom se zbirajo podatki, kateri podatki se zbirajo in komu se lahko posredujejo podatki iz CRP.

»V CRP se podatki o prebivalstvu centralno zbirajo, obdelujejo, hranijo in uporabljajo z namenom spremljati stanje in gibanje prebivalstva za potrebe državnih organov in drugih uporabnikov, ki jih potrebujejo za opravljanje predpisanih nalog oziroma za vodenje zbirk podatkov o posameznikih ter za namene izvajanja statističnih, socioekonomskih in drugih raziskovanj, za katere imajo zakonsko podlago.« (2. člen, ZCRP)

»CRP je osrednja zbirka podatkov:

- državljanih, ki imajo stalno ali začasno prebivališče v Republiki Sloveniji, in tujcih, ki imajo dovoljenje za stalno ali začasno prebivanje v Republiki Sloveniji,
- državljanih, ki so stalno ali začasno, za več kot tri mesece, odsotni iz Republike Slovenije,

- o tujcih, ki v Republiki Sloveniji nimajo dovoljenja za stalno ali začasno prebivanje, imajo pa določene pravice ali obveznosti na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, davkov, iz humanitarnih razlogov ali na drugem področju, če je tako določeno z zakonom.« (3. člen, ZCRP)

»Podatki v CRP so:

- EMŠO,
- kraj rojstva,
- ime in priimek,
- državljanstvo,
- prebivališče in vrsta prebivališča,
- zakonski stan,
- šolska izobrazba,
- volilna pravica,
- EMŠO matere,
- EMŠO očeta,
- EMŠO zakonca,
- EMŠO otrok,
- identifikatorji za povezovanje z administrativnimi zbirkami podatkov v upravljanju javnega sektorja iz 9. člena tega zakona ter
- datumi in podatki o dogodkih, spremembah ali popravkih.« (11. člen, ZCRP)

»Upravljavca CRP pridobiva podatke od upravljavca zbirke podatkov, ki je najbližje izvoru podatkov.

Upravljavca CRP lahko posreduje podatke iz CRP za vzpostavitev oziroma vodenje in vzdrževanje registrov in uradnih evidenc državnim organom in drugim uporabnikom, za izvrševanje njihovih, z zakonom določenih nalog.« (12. člen, ZCRP)

CRP ima osrednje mesto med administrativnimi registri in drugimi podatkovnimi bazami. V centralnem registru se zbirajo podatki iz zbirk, ki so kot podatkovni viri najbližje izvoru podatkov in zato prve zabeležijo dogodke. V CRP se podatki preverijo, obdelajo, arhivirajo in s tega, osrednjega mesta, posredujejo uporabnikom, ki imajo za to pravno podlago. Z drugimi besedami, CRP ima vlogo »vozlišča podatkov o prebivalstvu«. Tako je na primer matična knjiga rojenih kot podatkovni vir, ki je najbližje izvornemu podatku (porodnišnici), zabeležila podatek o rojstvu, ki se je zgodil 01. 01. 2002 v porodnišnici v Postojni in ga posredovala v CRP. Le-ta je podatek obdelal, shranil in posredoval vsem zakonitim uporabnikom, med njimi tudi Uradu, ki je podatek iz CRP uporabil in natisnil dodatno popisnico za popis prebivalstva. Urad novorojenčka oziroma njegova starša seveda ni spraševal po spolu, kraju rojstva, zakonskem stanu, državljanstvu ipd., saj je te podatke prevzel iz CRP.

Poglejmo še člen, ki govori o identifikacijski številki CRP.

»Osebna identifikacijska številka v Republiki Sloveniji je enotna matična številka občana (EMŠO), ki je identifikacija za enoznačno opredelitev posameznika in predstavlja temeljni, z matematično metodo izračunani numerični standard.

Identifikacija je namenjena vodenju in vzdrževanju zbirk podatkov o prebivalstvu, povezovanju podatkov v teh zbirkah ter racionalizacij dela državnih organov in drugih uporabnikov, ki imajo zakonsko podlago za uporabo emšo. Identifikacija je namenjena tudi uresničevanju pravic in dolžnosti posameznika.« (6. člen, ZCRP)

Registrska ureditev brez EMŠO ne bi bila možna. Le-ta je namreč pomembna za povezovanje podatkov med podatkovnimi viri in administrativnimi registri oziroma je v pomoč statističnim registrom pri prevzemanju podatkov iz administrativnih registrov in evidenc. Tako je Urad pri popisu prebivalstva za omenjenega novorojenčka prevzel podatke iz CRP s pomočjo EMŠO.

Potrebno je omeniti, da so lahko podatki iz CRP osnova za vzpostavitev posameznih zbirk podatkov o prebivalstvu (tako so s pomočjo CRP vzpostavili Davčni register, Statistični register prebivalstva, evidenco Ministrstva za obrambo ipd.) in vir za redno ažuriranje le-teh (evidenca Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Inštituta za varovanje zdravja ipd.).

5.3. Poslovni register Slovenije

Kot so zahtevali takratni predpisi, je bil leta 1976 vzpostavljen Register organizacij in skupnosti, nekaj let kasneje, leta 1985, pa še Enotni register obratovalnic. Oba sta predhodnika današnjega Poslovnega registra Slovenije (Schlamberger, 1999, str. 28). Poslovni register Slovenije (skrajšano: PRS) je bil vzpostavljen na osnovi zakona iz leta 1995 (Zakon o poslovnem registru Slovenije, Uradni list št. 13/95). PRS je vzpostavil Statistični urad Republike Slovenije, tako kot Centralni register prebivalstva in Register prostorskih enot. Glede na to, da smernice Evropske unije predvidevajo ločevanje administrativnih registrov in statističnih uradov oziroma statističnih registrov, je Urad sredi leta 2002 predal poslovni register v upravljanje Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (skrajšano: AJPES), zadržal pa je pravico do prevzemanja oziroma ažuriranja podatkov. Zakonsko podlago za ustanovitev agencije in prevzem poslovnega registra predstavljata Zakon o plačilnem prometu (Uradni list RS, št. 30/02) in Sklep RS o ustanovitvi Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (Uradni list RS, št. 53/02).

Pri Popisu 2002 je Poslovni register Slovenije, ki ga je takrat še upravljal Urad, posredoval podatke o poslovnih subjektih v predpopisno bazo (PRS poseduje podatke tudi v Statistični register delovno aktivnega prebivalstva). To samo po sebi ni nič nenavadnega, problematičen je bil način zbiranja podatkov registra. Poslovni subjekti so namreč sami sporočali potrebne podatke Statističnemu uradu Republike Slovenije, pri tem pa je prihajalo do nedoslednosti.

Posledica takšnega načina poročanja je bila netočnost oziroma neažurnost določenega števila podatkov v registru.

S prevzemom poslovnega registra s strani AJPES-a bo ta problem odpravljen. Vsi primarni registrski organi (teh je okoli osemdeset) so namreč po novem Zakonu o plačilnem prometu dolžni v petih delovnih dneh sporočiti vpis novih poslovnih subjektov oziroma spremembe podatkov le-teh. Če poleg tega upoštevamo še dejstvo, da v AJPES-u trenutno poteka projekt Organizacija in vodenje Poslovnega registra Slovenije, katerega cilj je vzpostavitev neposrednih informacijskih povezav z vsemi obstoječimi registrskimi organi v Republiki Sloveniji, lahko predvidevamo, da bo PRS postal popolna in ažurna kooperativna baza podatkov o vseh poslovnih subjektih v državi. PRS bo podatke iz svojih primarnih virov pridobival tekoče v elektronski obliki in jih bo zmožen takšne tudi posredovati svojim uporabnikom (Zupančič et al., 2002, str. 448). Glede na to lahko rečemo, da bo Urad v prihodnje oziroma za prihodnji popis imel na voljo ažurne in točne podatke o poslovnih subjektih.

Vsebino in značilnosti PRS določa Zakon o poslovnem registru Slovenije (skrajšano: ZPR). Poglejmo si nekaj pomembnejših členov.

»Poslovni register je osrednja javna baza podatkov o vseh poslovnih subjektih s sedežem na območju Republike Slovenije, ki opravljajo pridobitno ali nepridobitno dejavnost ter o njihovih podružnicah in drugih delih poslovnih subjektov.

Poslovni register vsebuje tudi podatke o podružnicah tujih poslovnih subjektov, ki opravljajo dejavnost na območju Republike Slovenije.« (2. člen, ZPR)

»V poslovnem registru upravljavec registra vodi in vzdržuje naslednje podatke o posameznem poslovnem subjektu:

- identifikacijsko številko,
- firmo oziroma ime (tudi skrajšano firmo oziroma ime),
- sedež in naslov (občino, naselje, ulico, hišno številko, dodatek k hišni številki, poštno številko in geokodo, ki je izveden podatek in predstavlja centroid s koordinatama x,y v državnem koordinatnem sistemu, za kartografsko opredelitev lokacije),
- datum akta o ustanovitvi,
- podatke o vpisu pri registrskem organu (organ, datum in zaporedno številko vpisa),
- glavno dejavnost,
- pravno organizacijsko obliko,
- datum začetka poslovanja,
- ime in priimek ustanovitelja,
- poreklo ustanovitvenega kapitala (domač, tuj, mešani),
- države ustanovitvenega kapitala (do 5 držav),
- vrsto lastnine,

- ime in priimek zastopnika,
- podatke za povezavo (za povezane oziroma združene oblike),
- dejavnosti (registrirane oziroma določene s predpisom ali z aktom o ustanovitvi),
- telefon, teleks, telefaks (elektronska pošta),
- podatke o spremembah (vrsto in datum).

V poslovnem registru se za poslovne subjekte vodijo naslednji prevzeti podatki od organizacij, pooblaščenih z zakonom:

- poslovanju (posluje: da, ne),
- velikostnem razredu (glede na število zaposlenih),
- številko prvega računa, ki ga poslovni subjekt odpre pri organizaciji, pooblaščen za spremljanje plačilnega prometa.« (2. in 3. odstavek 7. člena, ZPR)

»Podatki iz 7. člena tega zakona o enotah poslovnega registra iz 4. člena tega zakona so javni in pod enakimi pogoji dostopni vsem uporabnikom. Podatki poslovnega registra se lahko uporabljajo za evidenčne, statistične in analitične namene.« (1. odstavek 16. člena, ZPR)

5.4. Register prostorskih enot

Med pripravami na popis prebivalstva leta 1961 je bilo ugotovljeno, da bi popisovalci imeli dosti lažje delo, če bi imeli karte oziroma točne lokacije popisnih enot. Zato je bil leta 1959 vzpostavljen tako imenovani Statistični kataster, ki je vseboval opise meja vsakega statističnega okoliša, seznam pripadajočih hišnih števil in sinoptično karto. Leta 1971 so statistične okoliše razdelili na popisne okoliše in tako delo popisovalcem še dodatno olajšali (Schlamberger, 1999, str. 28).

Za naslednji popis, leta 1981, sta Urad in Geodetska uprava republike Slovenije (GURS) vzpostavila Register območij teritorialnih enot (ROTE) in Evidenco hišnih števil (EHIŠ). V ROTE so se registrirale in vzdrževale meje evidentiranih območij teritorialnih enot (občin, statističnih okolišev, popisnih okolišev, volilnih enot ipd.), površine, šifre, imena in centroidi le-teh. EHIŠ pa je vsebovala podatke o hišnih številkah in ulice ter podatke o pripadnosti stavb s hišno številko posameznim teritorialnim enotam v okviru naselja. Tako so popisovalci razpolagali s točno lokacijo posamezne stanovanjske stavbe in hišno številko ter s kartografsko dobro opredeljenimi obrisi takratnih teritorialnih enot.

V osemdesetih sta Urad in GURS postopoma začela z digitalizacijo iz osnovnih kartografskih prikazov in tako do leta 1990 prevedla vse podatke, vključno s centroidi hišnih števil in mejami teritorialnih enot, v digitalno obliko. Leta 1991 pa sta končala projekt dodeljevanja enoličnega identifikatorja enotam teritorialnega registra, ki se imenuje centroid in ima podobno vlogo kot EMŠO v CRP ali matična številka v PRS-u.

Register prostorskih enot je nastal leta 1993 z nadgradnjo Registra območij teritorialnih enot in Evidence hišnih števil. Od leta 1995 ga upravlja Geodetski urad Republike Slovenije s

pomočjo območnih geodetskih uprav z izpostavami, Urad pa si je zadržal pravico do prevzemanja podatkov.

Register prostorskih enot je tesno povezan s Centralnim registrom prebivalstva in Poslovnim registrom Slovenije. Povezava s Centralnim registrom prebivalstva je posebej prišla do izraza pri Popisu 2002. Urad je prevzel podatke oziroma naslove prebivalstva iz CRP-ja in jih razporedil na prostorske okoliše iz Registra prostorskih enot. Prostorski okoliši, ki so najmanjša prostorska enota, so načrtovani tako, da vsebujejo približno isto število prebivalcev. Urad je tako prišel do razdelitve celotne popisne populacije na posamezne popisne okoliše (Urad je prostorski okoliš preimenoval v popisni okoliš). Vsak popisovalec popisnega okoliša je popisal en popisni okoliš, pri čemer mu je bila v veliko oporo grafična podloga z vrisanimi stavbami in njihovimi hišnimi številkami posameznega popisnega okoliša, ki jo je zagotovil RPE.

Naloga Registra prostorskih enot v Popisu 2002 je bila »seznaniti« Urad, kateremu popisnemu okolišu in višjim prostorskim enotam (naseljem, občinam ipd.) pripada posamezna oseba, oziroma kakšen je naslov in kje se nahaja posamezna stavba, stanovanje.

Poglejmo si še vsebino registra, ki vsebuje podatke o osnovnih in dodatnih prostorskih enotah, pri čemer osnovne prostorske enote pokrivajo homogeno celotno območje države in so obvezna vsebina registra, za dodatne prostorske enote pa to ni pogoj.

V Registru prostorskih enot se vodijo in vzdržujejo naslednje osnovne prostorske enote (Register prostorskih enot, 2002):

- hišna številka in dodatek,
- prostorski okoliš,
- statistični okoliš,
- naselje,
- občina,
- upravna enota,
- območje vodenja RPE,
- izpostava geodetske uprave,
- katastrska občina,
- država.

V Registru prostorskih enot se vodijo in vzdržujejo naslednje dodatne prostorske enote (Register prostorskih enot, 2002):

- ulica,
- območna geodetska uprava,
- četrtina skupnost,
- vaška skupnost,

- krajevna skupnost,
- volišče za lokalne volitve,
- volišče za državnozborske volitve,
- volilna enota za lokalne volitve,
- volilni okraj za državnozborske volitve,
- volilna enota za državnozborske volitve,
- šolski okoliš,
- stara krajevna skupnost (do 4. 10. 1994),
- stara občina (do 31. 12. 1994).

5.5. Statistični registri

Kot sem že omenil, je bil leta 1998 Centralni register prebivalstva s Statističnega urada Republike Slovenije prenesen na Ministrstvo za notranje zadeve. Do tedaj je CRP veljal za »dvoedini register«. Imel je tako administrativno kot statistično vlogo. Po prenosu upravljanja na MNZ, pa je CRP postal zgolj administrativni register, njegove statistične funkcije pa je postopoma prevzel Statistični register prebivalstva. Podobno velja za Register teritorialnih enot in Poslovni register Slovenije, ki ju je vzpostavil Urad, kasneje pa predal v skrbništvo Geodetski upravi Republike Slovenije (tu so ga preimenovali v Register Prostorskih enot) in Agenciji za javnopravne evidence in storitve. Pomembno pa je, da je Urad zadržal pravice do uporabe vseh podatkov iz omenjenih registrov, kar mu omogoča vzpostavitev svojih statističnih registrov ali, tako kot pri Popisu 2002, vzpostavitev predpopisne baze.

Zakonsko osnovo na podlagi katere Urad lahko prevzema podatke iz administrativnih virov in jih uporablja v statistične namene, predstavlja Zakon o državni statistiki (skrajšano: ZDS). Poglejmo si dva pomembnejša člena.

»Za racionalno izvajanje dejavnosti državne statistike Urad in pooblaščenim izvajalci uporabljajo individualne podatke z identifikacijo, iz različnih uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov javnega in zasebnega sektorja (evidence, registri, baze podatkov ipd.), ki se vodijo na podlagi zakona ali pisne privolitve posameznika. Registrski organi so dolžni uradu in pooblaščenim izvajalcem v skladu z zakonom brezplačno posredovati vse zahtevane podatke.« (1. odstavek 32. člena, ZDS)

»S povezovanjem podatkov iz uradnih in drugih administrativnih zbirk podatkov s podatki, zbranimi s programom statističnih raziskovanj, Urad oblikuje, vodi in vzdržuje svoje statistične registre.

Podatkov iz statističnih registrov iz prejšnjega odstavka Urad ne sme posredovati uporabnikom v obliki in na način, ki omogoča identifikacijo poročevalske enote, na katero se podatki nanašajo, uporabljajo pa jih izključno za statistični namen. Statistični namen po tem zakonu je zagotavljanje in izkazovanje agregatnih podatkov o množičnih pojavih.« (33. člen, ZDS)

Statistični registri zbirajo podatke na dva načina. Prvi način temelji na prevzemanju podatkov s pomočjo identifikacijskih števil iz administrativnih registrov (s pomočjo EMŠO Urad prevzame podatke za posameznike iz CRP), drugi način, ki je večinoma dopolnilni vir za področja, kjer ni mogoče pridobiti podatkov iz administrativnih virov, pa so statistična raziskovanja. Primer za to so ankete in popisi prebivalstva.

Problem statističnih registrov je, če administrativni vir ne obstajajo. V tem primeru jih je možno vzpostaviti samo s statističnimi akcijami, kot so ankete, oziroma, če hočemo priti do podatkov za celotno populacijo, s popisi. Ti pa so ali predragi ali pa jih izvajamo na vsakih deset let. Tak problem obstaja pri manjkajočem registru stavb in stanovanj. Urad lahko vzpostavi statistični register stavb in stanovanja iz podatkov Popisa 2002, problem pa nastane, ko je potrebno ažurirati podatke registra. Administrativni register ne obstaja, vsakoletni popisi pa so predragi in zato nerealni.

Po drugi strani pa obstajajo statistični registri, ki se napajajo tako iz administrativnih virov, kot tudi s pomočjo statističnih akcij. Primer takšnega statističnega registra, ki je bil v veliko pomoč Uradu pri Popisu 2002, je Statistični register delovno aktivnega prebivalstva.

5.6. Statistični register delovno aktivnega prebivalstva

Leta 1986 je Urad zadnjič izvedel popis zaposlenih oseb, ki se je uradno imenoval Popis delavcev v združenem delu po stanju 31. 12. 1986. Na osnovi teh popisnih podatkov je vzpostavil register, ki je sprva vseboval le podatke o zaposlenih v podjetjih, družbah in drugih organizacijah. Leta 1996 je register dopolnil še s samozaposlenimi in pri njih zaposlenimi osebami ter s kmeti in njihovimi družinskimi člani (Novak, 2001, str. 296).

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva (SRDAP) je zbirka podatkov o delovno aktivnem prebivalstvu, ki jo vodi Urad. Register pod delovno aktivno prebivalstvo pojmuje vse zaposlene in samozaposlene, ki so obvezno pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovani oziroma so v delovnem razmerju na območju Republike Slovenije (Strnad, 2000, str. 19).

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva je prispeval največ podatkov (glede na ostale statistične registre) v predpopisno bazo Popisa 2002. Vsebine, ki jih je SRDAP zagotovil za celotno populacijo in niso bile uvrščene na vprašalnik, so se nanašale na (Danilo Dolenc, 2002a, str. 465):

- zaposlitveni status,
- dejavnost podjetja,
- poklic,
- običajen delovni čas,
- kraj dela.

Bistveno za statistične registre je, da si pridobijo dober administrativni vir, ki jim zagotavlja vzdrževanje oziroma sprotno ažuriranje podatkov registra. SRDAP pridobiva podatke s posebnim obrazcem M, ki mu jih v elektronski obliki enkrat mesečno posreduje Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Obrazec M je administrativni vir podatkov in predstavlja de jure stanje na trgu dela. Obrazec izpolni podjetje, druga organizacija ali samostojni podjetniki ob prijavi, spremembi ali odjavi zaposlene ali samozaposlene osebe v pokojninsko in zdravstveno zavarovanje. Ostale podatke, ki jih potrebuje, register pridobiva s pomočjo povezovalnih identifikatorjev (EMŠO, matična številka podjetja) iz drugih administrativnih registrov. Demografske podatke pridobiva iz CRP, podatke o poslovnih subjektih pa iz PRS.

Lastnost statističnega registra je med drugim tudi ta, da je mogoče spreminjati oziroma dodeliti najbolj verjetno vrednost določenega podatka, ki ga zbira o posamezni enoti. Taki podatki v SRDAP-u so na primer: več let trajajoče pripravništvo, neujemanje med dejansko lokacijo dela (poslovna enota) in prijavljeno lokacijo (matično podjetje), napačna klasifikacija poklica itd. (Novak, 2001a, str. 42).

Urad uporablja podatke registra za različne statistične raziskave, za vzpostavitev drugih statističnih registrov in nenazadnje za popis prebivalstva.

6. MANJKAJOČI REGISTRI

Pri Popisu 2002 je bil velik del podatkov za popisane osebe prevzet iz različnih registrov in drugih administrativnih baz podatkov, medtem ko za stavbe in stanovanja takšni registri ne obstajajo. Čeprav so bila stanovanja prvič popisana leta 1961 (sicer v mestnih naseljih) in nato v vseh naslednjih popisih, Urad do sedaj ni uspel nastaviti registra stavb in stanovanj. Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002 je predvideval uporabo podatkov popisa o stavbah in stanovanjih za nastavitev registra stavb in stanovanj, vendar je Ustavno sodišče to prepovedalo in razsodilo, da se podatki, zbrani v statistične namene, ne smejo uporabiti za nastavitev administrativnega registra. Toda dejstvo je, da za »registrski popis« potrebujemo administrativni register stavb in stanovanj. Kako torej do registra, ki je nujno potreben?

Organ pristojen, za vzpostavitev in vodenje registra stavb in stanovanj na državni ravni, je Ministrstvo za okolje in prostor oziroma Geodetski urad Republike Slovenije (GURS uporablja namesto izraza register stavb in stanovanj izraz Kataster stavb).

Zakonska podlaga za vzpostavitev, vodenje in vzdrževanje Katastra stavb predpostavljajo (Kataster stavb, 2002):

- Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Uradni list RS, št. 52/2000),

- Zakon o posebnih pogojih za vpis lastninske pravice na posameznih delih stavbe v zemljiško knjigo (Uradni list RS, št. 89-4262/1999),
- Pravilnik o vpisih v Kataster stavb (Uradni list RS, št. 15/2002).

V Katastru stavb se bodo za stavbe in dele stavb istočasno vodili katastrski in registrski podatki, ki bodo morali biti posebej označeni (vrsto podatkov določa Pravilnik o vpisu v kataster stavb). Grobo rečeno imajo katastrski podatki uradni pečat in za njih veljajo enake lastnosti kot za podatke iz administrativnih virov, registrski podatki pa so bolj podobni podatkom iz statističnih registrov.

Pravico do vpisa katastrskih podatkov v Kataster stavb imajo izključno lastniki zemljišč, stavb ali delov stavb in so dejansko pravica in ne dolžnost posameznika. Zato tudi ne moremo pričakovati, da bo Kataster stavb v bližnji prihodnosti vseboval podatke o vseh stavbah in delih stavb v Sloveniji. Nedvomno pa je prispevek v tej smeri Projekt za posodobitev evidentiranja nepremičnin, ki ga GURS izvaja s pomočjo posojila Mednarodne banke za obnovo in razvoj ter s sredstvi programa PHARE (trajanje projekta 2000-2004). Cilj projekta je vzpostaviti oziroma informatizirati in povezati tri osnovne evidence o nepremičninah: Zemljiški kataster, Kataster stavb in Zemljiško knjigo. Projekt ima več podprojektov. Eden izmed podprojektov ima za cilj pospešitev vpisa lastninske pravice, predvsem stanovanj, skupnih prostorov in poslovnih prostorov ter tako zagotoviti podlago za čim hitrejšo vzpostavitev Katastra stavb (pred vpisom v Zemljiško knjigo je potrebno pridobiti identifikacijsko številko, ki jo določi Kataster stavb). Za vzpodbudo pri urejanju lastninske pravice in pospešitvi pri registraciji stanovanj v okviru projekta se predvideva pridobitev skupnega sofinanciranja stroškov vpisa lastninske pravice v zemljiško knjigo. Predvideva se, da naj bi od 600.000 stanovanj, kolikor naj bi jih bilo po statističnih podatkih v Sloveniji (vštete so tako enostanovanjske hiše kot stanovanja v večstanovanjskih stavbah), 250.000 stanovanj vpisalo lastninsko pravico v okviru obstoječe zakonodaje (Pogorelčnik, 2002).

Druga vrsta podatkov, ki se bo vodila v Katastru stavb, so registrski podatki. Prijavo za vpis registrskih podatkov lahko vloži lastnik oziroma najemnik stavbe ali delov stavbe, upravnik stavbe ali investitor gradnje stavbe. Podatki o stavbah in delih stavb pa se lahko prevzamejo tudi iz drugih evidenc. Tako se bodo podatki prevzeli iz evidenc nadomestil za uporabo stavbnih zemljišč, evidenc elektro gospodarstva, agregiranih podatkov popisa ipd. Prav tako bo z namenom izboljšanja registrskih podatkov vsem lastnikom oziroma verjetnim lastnikom stavb in delov stavb v prvi polovici leta 2004 poslan dopis, v katerem bodo naprošeni, da dopolnijo manjkajoče podatke o stavbah in delih stavb. GURS predvideva, da bodo na ta način zbrali okoli 75% registrskih podatkov o stavbah in delih stavb.

Vprašanje časa je, kdaj bomo dobili popoln Kataster stavb in s tem osnovo za vzpostavitev ter vzdrževanje statističnega registra stavb in stanovanj. S takšnim registrom bi se znebili popisnih vprašanj o stavbi in stanovanju (obrazca P-1 in P-2 pri Popisu 2002) in se posledično približali cilju, izvedbi »registrskega popisa«.

Drugi register, ki so ga hoteli vzpostaviti na osnovi podatkov Popisa 2002, je Register gospodinjstev. Kot sem že omenil, je Ustavno sodišče razsodilo, da se s popisom zbrani podatki lahko uporabljajo le v statistične namene. Vendar menim, da bo Ministrstvu za notranje zadeve uspelo vzpostaviti omenjeni register kljub tej oviri. Pravna podlaga zanj je dana v Zakonu o centralnem registru in Zakonu o prijavi prebivališča (Uradni list RS, št. 9/2001). Kot je znano, odločitev Ustavnega sodišča ne zadeva vzpostavitve statističnega registra. Urad lahko na osnovi podatkov Popisa 2002 vzpostavi statističen register gospodinjstev (podobno velja za statističen register stavb in stanovanj), problem je le v ažuriranju oziroma vzdrževanju registra.

Register oziroma administrativna baza podatkov o izobrazbi prebivalstva je zadnji kamenček v mozaiku, ki manjka do izvedbe popolnoma registrsko usmerjenega popisa. Administrativna baza o vpisu študentov in dokončanju študija, ki že obstaja (od študijskega leta 1985/86 naprej), je bila Uradu pri izvedbi Popisa 2002 v veliko pomoč. Toda potrebno bi bilo spremljati potek šolanja od osnovne šole naprej in tako pridobiti podatke o izobraževanju in izobrazbeni strukturi prebivalstva. Le tako bi bil smiselno izkoriščen statistični register izobrazbe prebivalstva, ki bi se lahko vzpostavil na osnovi podatkov iz Popisa 2002 in bi se ažuriral s pomočjo administrativnega vira.

7. POPISI DRUGOD

Velika večina držav na svetu izvaja t.i. klasične popise prebivalstva. Popise izvajajo na vsakih deset let z neposrednim zbiranjem podatkov na terenu. Vprašanja, ki jih zastavljajo, so od države do države različna, odvisna od trenutnih potreb, toda v grobem se naslanjajo na priporočila Združenih narodov. Namen takih popisov je pridobiti vpogled v socialno, ekonomsko in drugo strukturo prebivalstva ter državi in drugim uporabnikom omogočiti lažje odločanje na osnovi tako pridobljenih podatkov. Take popise smo v preteklosti imeli tudi v Sloveniji, vendar smo se v sedemdesetih letih odločili za registrsko usmeritev in popisa v letih 1991 in 2002 izvedli tudi s pomočjo registrov in administrativnih baz.

Ta t.i. nordijski model, h kateremu težimo, so, kot pove že samo ime, uvedle nordijske države. Danska, Finska, Norveška in Švedska, začetnice registrsko organiziranih držav, so še danes vodilne na tem področju. Značilnosti in prednosti registrske usmeritve države sem v diplomskem delu že opisal, tu bi le omenil, da je bila Danska prva država, ki je opustila klasični desetletni popis prebivalstva, tako da od leta 1980 naprej izvaja letni pregled oz. popis prebivalstva. Tudi Finska od leta 1990 izvaja popis prebivalstva izključno s pomočjo registrskih podatkov.

Registrska usmeritev pa poleg zakonske podlage, osnovnih registrov in identifikacijskih številka zahteva tudi zaupanje. Zaupanje javnosti v varnost zbranih podatkov in v

dobronamernost države. Prav s tem pa imajo zaradi negativnih zgodovinskih izkušenj probleme v Nemčiji. Ko se je Hitler zavihtel na oblast, je zlorabil podatke dosjejev o homoseksualcih, Židih itd. Ta negativna izkušnja zadostuje, da nemško ustavno sodišče postavlja omejitve pri popisnih vprašanjih; šlo je celo tako daleč, da je kljub veliki gonji proti teroristom, ki je nastala po 11. septembru 2001, prepovedalo povezovanje baz podatkov o tujcih z bazo podatkov študirajočih (Banovec, 2002, str. 10).

Posebnost pri popisih prebivalstva pa so nedvomno Združene države Amerike. Tam so popisi prebivalstva že od leta 1790 osnova pri razdelitvi kongresnih sedežev predstavniškega doma ameriškega kongresa. V ZDA namreč vsakih deset let, v skladu s popisi prebivalstva, na novo določijo število kongresnikov, ki pripada posamezni zvezni državi. Osnovni namen popisa je ugotoviti številčno stanje prebivalstva. Ugotavljajo ga neposredno na terenu, s pomočjo kratkega vprašalnika (short form). Šele drugotnega pomena je struktura prebivalstva. Ugotavljajo jo vzorčno (vsako šesto gospodinjstvo), s pomočjo dolgega vprašalnika (long form). Le-ta je v pomoč državi pri razporejanju proračunskih sredstev oziroma drugim zainteresiranim uporabnikom pri njihovem odločanju (U.S. Census Bureau, 2003).

8. SKLEP

Cilj Statističnega urada Republike Slovenije je izvedba popisa, ki ne bo temeljil na klasični metodi uporabe vprašalnikov, temveč na registrih in drugih bazah podatkov. Kot sem pokazal v diplomski nalogi, morata za uresničitev tega cilja biti izpolnjena dva predpogoja: obstoj administrativnih registrov in ustrezna zakonodaja.

Normativna ureditev v Sloveniji omogoča Statističnemu uradu Republike Slovenije prevzemanje in povezovanje individualnih podatkov iz vseh obstoječih registrov. Urad ima torej dostop do vseh podatkov, ki se vodijo o posamezni entiteti oziroma popisni enoti. Zakonodaja torej ni problem.

Drugače je z administrativnimi registri. Čeprav smo se za registrsko usmeritev odločili že v sedemdesetih letih in čeprav imamo osnovne registre, ki pokrivajo prebivalstvo, poslovne subjekte in ozemlje, še vedno nimamo vseh potrebnih registrov. Da bi Urad zadovoljil svoje potrebe po podatkih na področju stanovanj, stavb, gospodinjstev in izobrazbene strukture, potrebujemo registre, ki bodo vsebovali omenjene podatke.

V prihodnosti bo torej potrebno nastaviti manjkajoče registre in se tako približati cilju-izvedbi popisa prebivalstva iz administrativnih virov. Tak popis ne bo samo zmanjšal obremenjenosti prebivalstva, temveč predvsem znižal stroške, potrebne za izvedbo popisa.

9. LITERATURA

1. Banovec Tomaž: To ni davčna napoved, je popis!. Delo. Sobotna priloga, Ljubljana, 23. marca 2002, str. 10-11.
2. Banovec Tomaž: Uvodnik. Popišimo se - prihodnost smo mi!. Sporočila o popisu, Ljubljana, 2002a, 1, str.1-2.
3. Dolenc et al.: Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2002: navodila za popisovanje. Metodološko gradivo št. 2. Ljubljana: Statistični urad RS, 2002. 162 str.
4. Dolenc Danilo, Lipovšek Boris: Popis 2002 - nov pristop in inovativnost pri procesiranju podatkov. Vključevanje in povezovanje statistike v informacijsko družbo. Statistični dnevi 2002. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2002a, str. 462-475.
5. Gospodarska in družbena zgodovina Slovencev. Zgodovina agrarnih panog. I zvezek. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1976. 651 str.
6. Ilić Milena et al.: Organizacija popisa 2002. Sporočila o popisu, Ljubljana, 2002, št. 1, str. 21-26.
7. Novak Tatjana, Strnad Polanec Ivanka: Merjenje delovne aktivnosti z uporabo administrativnih virov - Statistični register delovno aktivnega prebivalstva. Novo tisočletje - pripravljenost statistike na razumevanje in merjenje novih pojavov. Statistični dnevi 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001, str. 295-305.
8. Novak Tatjana: Statistično spremljanje trga dela in uporaba podatkov statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva. Statistična sporočila, Ljubljana, XII (2001a), 1-2, str. 41-43.
9. Pogorelnik Ema: Razvoj sistema registracije stanovanj. Geodetska uprava Republike Slovenije. [URL: <http://193.2.111.28/gu/projekti/nepremic/Podprojekt6.htm>], 14.12.2002.
10. Schlamberger Niko: Tržna uporaba administrativnih registrov. Nova statistična spoznanja, finančne statistike, globalizacija. Statistični dnevi 1997. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 1997, str. 362-370.
11. Schlamberger Niko: Administrativni registri v Sloveniji - včeraj, danes, jutri. Statistična sporočila, Ljubljana, X (1999), 1, str. 27-30.
12. Smrekar Tomaž: Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji leta 2002. SURS. [URL: http://www.sigov.si/popis2002/smrekar_biltensds_47.html], 30.09.2002.
13. Strnad Polanec Ivanka: Poklici v Statističnem registru delovno aktivnega prebivalstva. Statistična sporočila, Ljubljana, XI (2000), 3, str. 19-21.
14. Šifrer Živko: Demografska statistika. Ljubljana: Višja upravna šola, 1966. 150 str.
15. Tršinar Irena: Centralni register prebivalstva: oris razvoja, komentar zakona in prevod v angleški jezik. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1999. 194 str.
16. Tršinar Irena: Naš skupni jubilej: trideset let Centralnega registra prebivalstva. Statistična sporočila, Ljubljana, XII (2001), 1-2, str. 53-55.
17. Vertot Nelka: Popisi na ozemlju Slovenije od 1921 do 1991 in kje najti rezultate le-teh v tiskani obliki. Statistična sporočila, Ljubljana, XII (2001), 1-2, str. 10-22.

18. Vertot Nelka: Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Sloveniji v letu 2002-nov izziv za statistike ter nove možnosti za analitike in raziskovalce. Novo tisočletje-pripravljenost statistike na razumevanje in merjenje novih pojavov. Statistični dnevi 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001, str. 511-518.
19. Vertot Nelka: Kratka zgodovina popisov prebivalstva na Slovenskem. Sporočila o popisu, Ljubljana, 2002, 1, str. 4-5.
20. Vertot Nelka et al.: Priporočila za popise prebivalstva in stanovanj okoli leta 2000 v državah članicah Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo. Metodološko gradivo, št.7. Ljubljana: Statistični urad RS, 1999. 82 str.
21. Zupančič Vesna, Vratinar Nevenka, Murnc Irena: Vodenje Poslovnega registra Slovenije kot osrednje javne kooperativne baze podatkov o vseh poslovnih subjektih v Republiki Sloveniji ter način objavljanja in posredovanja podatkov uporabnikom. Vključevanje in povezovanje statistike v informacijsko družbo. Statistični dnevi 2002. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2002, str. 447-459.

10. VIRI

1. Kataster stavb. [URL: <http://193.2.111.28/gu/projekti/stavbe/stavbe.asp>], 14.12.2002.
2. Odločba Ustavnega sodišča, U-I-92/01 z dne 28.02.2002.
3. Register prostorskih enot. [URL: <http://193.2.111.28/gu/podatki/rpe/rpe.asp>], 21.12.2002.
4. Zakon o Centralnem registru prebivalstva (Uradni list RS, št. 1-2/99).
5. Zakon o državni statistiki (Uradni list RS, št. 45/95 in št. 9/01).
6. Zakon o popisu prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj v Republiki Sloveniji v letu 2002 (Uradni list RS, št. 66/00 in št. 26/01).
7. Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 59/99).
8. U.S. Census Bureau. Census 2000 Basics. [URL: <http://www.Census.gov/mso/www/c2000basics/chapter1.htm>], 09.03.2003.
9. Denmark Statistics. [URL: <http://www.dst.dk/3172>], 09.03.2003.