

Informácia o možnosti a podmienkach harmonizácie údajov o počtoch obyvateľov s trvalým pobytom na území obce v databázach Štatistického úradu SR a v registri fyzických osôb Ministerstva vnútra SR

Úvod

Sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 bude súčasťou celosvetového programu populačných, domových a bytových cenzov, ktorý sa uskutočňuje pod záštitou Európskej únie a Organizácie Spojených národov. Členské štáty Európskej únie majú povinnosť uskutočniť sčítanie obyvateľov, domov a bytov (ďalej aj „sčítanie“) v tom istom roku a zisťovať údaje podľa rovnakých, resp. porovnateľných definícií.

Sčítanie v roku 2021 upravuje na národnej úrovni zákon č. 223/2019 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Z hľadiska spôsobu a formy bude sčítanie v roku 2021 prvýkrát v histórii Slovenskej republiky realizované inou ako tradičnou formou a plne elektronicky. Pôjde o tzv. integrované sčítanie, ktoré je založené na kombinácii údajov z administratívnych zdrojov a údajov získaných v teréne.

Cieľom sčítania v roku 2021 je získať vzájomne prepojené, spoľahlivé, porovnateľné a unikátne informácie o stave spoločnosti, o jej demografických, sociálno-ekonomických a kultúrnych štruktúrach, o štruktúrach domácností a o podmienkach bývania. Dosiahnuť tento cieľ predpokladá pristupovať k sčítaniu najmä ako:

- k požiadavke na rešpektovanie medzinárodných a národných záväzkov,
- k požiadavke na akceptovanie relevantných potrieb používateľov údajov pri zvážení administratívnej záťaže obyvateľov Slovenskej republiky,
- k rozhodnutiu zachovať čo najväčšiu porovnateľnosť údajov s údajmi získanými z predchádzajúcich sčítaní v maximálnom územnom detaile,
- k výzve na vzájomnú harmonizáciu údajov o počte obyvateľov na úrovni obcí.

Harmonizácia údajov o počtoch obyvateľov v obciach

V kontexte príprav sčítania obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 sa harmonizáciou údajov rozumie zosúladenie údajov o počte obyvateľov v rôznych zdrojov v maximálnej možnej miere. Pre účely harmonizácie údajov o počtoch obyvateľov s trvalým pobytom na území obce (ďalej aj „harmonizácia“) boli početnými analýzami identifikované ako vhodné údajové zdroje register fyzických osôb v správe Ministerstva vnútra SR, pretože je referenčným registrom verejnej správy obsahujúci údaje o fyzických osobách, demografická bilancia spracovávaná Štatistickým úradom SR, ktorá poskytuje záväzné údaje o počte obyvateľov v obciach Slovenskej republiky na národnej i medzinárodnej úrovni a obecná evidencia ako zdroj informatívnych údajov o počte obyvateľov, ktorú si vedie väčšina obcí.

Jedným z významných dôvodov pre harmonizáciu údajov o počte obyvateľov sú rozdiely v ich počtoch v existujúcich údajových zdrojoch. Tieto rozdiely sú častým predmetom námietok obcí, pretože, okrem iného, sú údaje Štatistického úradu SR o počte obyvateľov v jednotlivých obciach záväzné pre rozdeľovanie výnosu dane z príjmov fyzických osôb.

Všeobecne možno príčiny rozdielov v počtoch obyvateľov v rôznych zdrojoch údajov rozdeliť do štyroch základných skupín: neúplnosť sčítania v roku 2011, nedostatočná deregistrácia v registri obyvateľov ako zdrojovom registri registra fyzických osôb (najmä vystahovaných do zahraničia, zomretých osôb vo vysokom veku), neplnenie spravodajskej povinnosti voči Štatistickému úradu SR hláseniami radu OBYV1-5/12 a ľudský faktor pri typovaní záznamov spôsobujúci chyby, ktoré následne zabráňujú prepájaniu údajov.

Cieľom harmonizácie je dosiahnutie čo najvyššej miery kongruencie diseminovaných údajov so skutočným počtom obyvateľov.

Národný akčný plán pre sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 na roky 2017 – 2020

Dňa 1. marca 2017 vláda SR na svojej 48. schôdzi schválila Národný akčný plán Sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021 na roky 2017 – 2020 (ďalej aj „NAP SODB 2021“). Materiál konkretizuje nielen zámer sčítania v roku 2021, jeho filozofiu a význam, ale obsahuje aj aktivity a opatrenia, ktoré je v podmienkach SR nevyhnutné zabezpečiť na úspešný prechod od tradičného cenzu k integrovanému sčítaniu obyvateľov, domov a bytov.

NAP SODB 2021 pokrýva úlohy vyplývajúce z prípravy sčítania v oblastiach a činnostiach, kde je nevyhnutná spolupráca a súčinnosť s vybranými ministerstvami, ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy, organizáciami v ich pôsobnosti a samosprávou.

Jednou z úloh pri príprave SODB 2021 je *Harmonizovať údaj o počte obyvateľov v rôznych zdrojoch*. Úloha vychádza z druhého strategického cieľa NAP SODB 2021, pre naplnenie tohto cieľa Štatistický úrad SR spolupracoval s Ministerstvom vnútra SR, Združením miest a obcí Slovenska a Úniou miest Slovenska.

Tabuľka 1 Jednotlivé úlohy strategického cieľa č. 2 z NAP SODB 2021

1.	Navrhovaná aktivita/ opatrenie:	Zabezpečiť konsolidáciu údajov o počte obyvateľov v evidencii obcí a registri fyzických osôb
	Indikátor plnenia:	počet obcí s rozdielom v počte obyvateľov k údajom o počte obyvateľov v Registri fyzických osôb k 31. 12. 2020
	Termín plnenia:	2018 – 2020
	Zodpovedný gestor:	Ministerstvo vnútra SR v spolupráci s mestami a obcami
	Spolupracujúci subjekt:	Štatistický úrad SR
	Zdroje financovania:	Ministerstvo vnútra SR v spolupráci s mestami a obcami
2.	Navrhovaná aktivita/ opatrenie:	Navrhnuť mechanizmus harmonizácie údajov o počte obyvateľov v registri fyzických osôb a demografickej štatistike
	Indikátor plnenia:	štúdia
	Termín plnenia:	2017
	Zodpovedný gestor:	Štatistický úrad SR
	Spolupracujúci subjekt:	Ministerstvo vnútra SR
	Zdroj financovania:	Štatistický úrad SR

V tomto kontexte bola v spolupráci s Ministerstvom vnútra SR v januári 2018 vypracovaná *Štúdia harmonizácie údajov o počte obyvateľov v demografickej bilancii a registri fyzických osôb*, ktorá analyzovala predmetné dátové zdroje, identifikovala rozdiely a navrhla mechanizmus na harmonizáciu počtu obyvateľov v obciach SR.

Implementácia procesu harmonizácie údajov o počtoch obyvateľov v obciach

Základným princípom harmonizácie je inštitút trvalého pobytu, preto boli z predmetných dátových zdrojov vybratí a štatisticky spracovaní len obyvatelia s trvalým pobytom na území SR.

Samotný proces harmonizácie má dve základné fázy:

a. Prípravná fáza

V rámci prípravnej fázy sa realizovalo prepájanie databáz, a to databázy demografickej bilancie a databázy registra fyzických osôb. Z dôvodu absencie rovnakého jednoznačného identifikátora v oboch databázach boli na prepojenie vytvorené dva typy identifikátorov (ďalej len „ID“) a každému záznamu o obyvateľovi v demografickej bilancii i registri fyzických osôb bol priradený rovnaký ID. V súvislosti s procesom prepájania je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že vzhľadom na chýbajúci rovnaký jednoznačný identifikátor v oboch databázach má proces prepájania dát pravdepodobnostný charakter, pretože pri ID prvého typu sa prepájali záznamy o obyvateľoch s rovnakým dátumom narodenia, pohlavím a obcou trvalého bydliska, pri ID druhého typu sa prepájali osoby s rovnakým vekom, pohlavím a obcou trvalého bydliska.

Týmto prepojením vznikol základný súbor pre účely harmonizácie. Z tohto základného súboru Štatistický úrad SR vytvoril 2 927 podsúborov, tzn. pre každú obec samostatný dátový súbor obsahujúci údaje len o jej obyvateľoch. Každý podsúbor obsahuje 3 typy údajov:

- údaje o obyvateľoch, ktorí sa nachádzajú v registri fyzických osôb aj v demografickej bilancii,
- údaje, ktoré sa nachádzajú len v demografickej bilancii,
- údaje, ktoré sa nachádzajú len v registri fyzických osôb.

Referenčný dátum údajov základného súboru pre účely harmonizácie je 31. 12. 2018.

b. Realizačná fáza

Obciam SR bol zaslaný oslovovací list, v ktorom boli informované o možnosti zapojiť sa do harmonizácie údajov o počte obyvateľov. Zapojenie obcí do procesu harmonizácie nie je povinné, ale je pre obce možnosťou dôkladne sa pripraviť na blížiacu sa sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 a tak zabezpečiť čo najvyššiu úplnosť jeho výsledkov.

Ak sa obec rozhodne zapojiť do procesu harmonizácie a pri porovnaní počtu obyvateľov z demografickej bilancie s obecnou evidenciou zistí rozdiely, požiadala Štatistický úrad SR o poskytnutie súboru dát, v ktorom sú prepojené a porovnané údaje o trvalo bývajúcich obyvateľoch obce z demografickej bilancie a registra fyzických osôb.

Štatistický úrad SR poskytne súbor dát na externom médiu v súlade so zákonom č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 221/2019 Z. z., z ktorého vyplýva povinnosť súbor s osobnými údajmi zaheslovať.

Zaheslovaný súbor na externom médiu osobne odovzdáva zamestnanec Štatistického úradu SR len oprávnenej osobe na obci.

Obec kontroluje a analyzuje príčiny rozdielov v údajoch poskytnutého súboru. V prípade, ak obec vie identifikovať rozdiely, v spolupráci so Štatistickým úradom SR a Ministerstvom vnútra SR je možné eliminovať časť existujúcich rozdielov.

Proces je nastavený na systém postupných krokov:

1. krok: Štatistický úrad SR posíla obciam zapojeným do harmonizácie prehľad stavu a pohybu obyvateľstva, tzn. stav k 1. 1., počet živonarodených, počet zomretých, počet prisťahovaných, počet vystáhnovaných, celkový prírastok/úbytok a stav k 31. 12. za referenčné roky 2010 – 2018.

2. krok: Obec doplní údaje podľa obecnej evidencie, zistí, ktorý z demografických javov (narodenie, úmrtie, sťahovanie) spôsobuje rozdiely. Overí plnenie svojej spravodajskej povinnosti voči Štatistickému úradu SR a pri zistení nedostatkov v spravodajskej povinnosti vypíše relevantné hlásenia (o narodení, úmrtí alebo sťahovaní) a odošle Štatistickému úradu SR. Štatistický úrad SR prekontroluje tieto jednotlivé štatistické hlásenia voči vlastným databázam a vykoná tiež kontrolu aj vo vzťahu k registru fyzických osôb. Potom jednotlivé nezrovnalosti vyhodnotí buď ako akceptované alebo neakceptované.

Medzi akceptované rozdiely medzi demografickou bilanciou a obecnou evidenciou patria:

- rozdiely vzniknuté nedostatočným plnením spravodajskej povinnosti ohlasovňou pobytu pri presťahovaní obyvateľa,
- rozdiely v počte narodených, spôsobené nezaslaním hlásenia o narodení Štatistickému úradu SR matrikou, prípadne obcou pri narodení doma,
- rozdiely v počte zomretých spôsobené nezaslaním hlásenia o úmrtí Štatistickému úradu matrikou,
- rozdiely vzniknuté nesprávnym spracovaním v dôsledku nesprávneho/neúplného zápisu kódu obcí s rovnakým názvom.

Akceptované úpravy v rámci harmonizácie budú premietnuté v demografickej bilancii do počtu obyvateľov k 31. 12. 2019, resp. 31.12.2020, podľa času zapojenia sa obce do procesu harmonizácie.

Medzi neakceptované rozdiely patria rozdiely vzniknuté sčítaním v roku 2011, ktoré pre účely demografickej bilancie funguje ako aktualizálny proces a ktorého výsledky sú definitívne.

Každá obec je o záveroch analýzy vzniknutých rozdielov vyzumená.

V spolupráci s Ministerstvom vnútra SR môže obec harmonizovať údaje s registrom fyzických osôb v prípade, že disponuje oficiálnymi matričnými dokumentami (napr. rodný list, úmrtný list), ktoré potvrdzujú prítomnosť alebo neprítomnosť obyvateľa v obci. Rozdiely medzi registrom fyzických osôb a obecnou evidenciou sa najčastejšie vyskytujú z dôvodu nezapísania narodeného alebo zomretého do registra obyvateľov, u zomretých ide najmä o obyvateľov vo veku 100 rokov a viac, ktorí už zomreli.

Oslovovací list o možnosti harmonizácie počtu obyvateľov bol obciam zaslaný v júni 2019. K decembru 2019 bol počet obcí, ktoré si vyžiadali dáta pre účel harmonizácie 684 (24 % zo všetkých obcí).

Tabuľka 2 Počet a podiel obcí zapojených do procesu harmonizácie podľa krajov SR

Kraj	Počet zapojených obcí	Podiel zapojených obcí z celkového počtu obcí v kraji
Bratislavský	42	47 %
Trnavský	51	20 %
Trenčiansky	65	18 %
Nitriansky	73	21 %
Žilinský	95	30 %
Banskobystrický	166	32 %
Prešovský	102	15 %
Košický	90	20 %

Viac ako polovica zapojených obcí (55 %) sú z hľadiska počtu obyvateľov malé obce do 999 obyvateľov. Jedným z dôvodov je zrejme skutočnosť, že v obciach s nižším počtom obyvateľov je kontrola záznamov rýchlejšia i jednoduchšia. Napríklad len na základe dátumu narodenia je možné jednoznačne identifikovať, či má obyvateľ v obci trvalý pobyt alebo nie. V obciach s vyššími počtami obyvateľov je vyššia pravdepodobnosť prítomnosti viacerých obyvateľov s rovnakým dátumom narodenia a rovnakým pohlavím, čo znemožňuje jednoznačnú identifikáciu obyvateľa, ktorý by mal mať v obci trvalý pobyt.

Tabuľka 3 Počet a podiel obcí zapojených do procesu harmonizácie podľa veľkostných skupín obcí

Veľkostná skupina obce (podľa počtu obyvateľov)	Počet zapojených obcí	Podiel zapojených obcí z celkového počtu obcí vo veľkostnej skupine obcí
– 199	51	13 %
200 – 499	142	20 %
500 – 999	184	24 %
1 000 – 1 999	159	28 %
2 000 – 4 999	86	28 %
5 000 – 9 999	23	33 %
10 000 – 19 999	14	40 %
20 000 – 49 999	20	47 %
50 000 – 99 999	4	44 %
100 000+	1	100 %

Implementácia procesu harmonizácie údajov o počtoch obyvateľov v hlavnom meste SR Bratislave

Mestské časti Bratislavy sú v kontexte prácnosti harmonizácie najproblematickejšie. Medzi desiatimi obcami/mestskými časťami s najväčším rozdielom medzi demografickou

bilanciou a registrom fyzických osôb je 6 mestských častí Bratislavy: Petržalka – rozdiel takmer 13 tisíc, Ružinov – rozdiel vyše 9 tisíc, Staré Mesto – rozdiel takmer 7,5 tisíce, Nové Mesto – rozdiel 6,3 tisíce, Karlova Ves – rozdiel takmer 3,8 tisíce, Dúbravka – rozdiel 3,5 tisíce.

Rozdiely v počtoch obyvateľov v mestských častiach hlavného mesta SR Bratislavy i počtu obyvateľov v hlavnom meste SR Bratislave ako celku môžu byť spôsobené najmä nedostatočnou deregistáciou vystáňovaných v registri obyvateľov, nedostatočným plnením spravodajskej povinnosti voči Štatistickému úradu SR hláseniami o narodených, zomretých a sťahujúcich sa i neúplnosťou sčítania v roku 2011. Sčítanie však plní pre účely demografickej bilancie aktualizáciu funkciu, ktorá má zabezpečiť odstránenie dôsledkov nedostatočnej deregistácie obyvateľstva i nedostatočného plnenia spravodajskej povinnosti matričných úradov a ohlasovní pobytu v medzicenzálnom období 10-tich rokov.

Určovanie počtu obyvateľov v mestských častiach Bratislavy i počtu obyvateľov v hlavnom meste SR Bratislave ako celku Štatistickým úradom SR vychádza z údajov sčítania obyvateľov, domov a bytov, ktoré sú po ich spracovaní definitívne a nemenné.

V období medzi dvoma sčítaniami sú počty obyvateľov v mestských častiach Bratislavy priebežne aktualizované údajmi zo zisťovania demografickej štatistiky. Aktualizácia sa vykonáva bilančnou metódou na základe došlých štatistických hlásení:

- o živonarodených deťoch, ktoré sú do počtu obyvateľov započítavané v tej mestskej časti Bratislavy, v ktorej má trvalý pobyt matka živonarodeného dieťaťa bez ohľadu na to, v ktorej obci pôrod prebehol,
- o zomretých obyvateľoch, ktorí sú z počtu obyvateľov odpočítavaní v tej mestskej časti Bratislavy, v ktorej majú trvalý pobyt bez ohľadu na to, v ktorej obci úmrtie nastalo,
- o prisťahovaných obyvateľoch na trvalý pobyt v rámci územia Slovenskej republiky, ktorí sú pri započítaní do počtu obyvateľov v mestskej časti Bratislavy ako nového trvalého pobytu zároveň odpočítaní z počtu obyvateľov v predchádzajúcej obci/mestskej časti trvalého pobytu. To znamená, že počet osôb prisťahovaných v rámci Slovenskej republiky musí byť zhodný so súborom vystáňovaných v rámci Slovenskej republiky, a teda nie je možné prisťahovať do jednej obce/mestskej časti a zároveň neodstáňovať z inej,
- prisťahovaných obyvateľoch zo zahraničia, ktorí sú do počtu obyvateľov započítavaní v tej mestskej časti Bratislavy, v ktorej sa prihlásia na trvalý pobyt prostredníctvom oddelení cudzineckej polície,
- vystáňovaných obyvateľoch do zahraničia, ktorí sú z počtu obyvateľov odpočítavaní v tej mestskej časti Bratislavy, v ktorej majú trvalý pobyt. V prípade, že sa obyvateľ vystáňuje z mestskej časti Bratislavy do zahraničia a nesplní si ohlasovaciu povinnosť zostáva evidovaný v počtoch obyvateľstva demografickej bilancie do nasledujúceho sčítania ale zostáva evidovaný aj v registri fyzických osôb a to aj po sčítaní.

Demografická bilancia sa teda odvíja od výsledkov ostatného sčítania, prípadné nekorektné rozdiely v počtoch obyvateľov sa prejavujú vo všetkých referenčných rokoch v medzicenzovom období až do nasledujúceho sčítania, bez možnosti ich úpravy. Avšak procesom harmonizácie je možné odstrániť rozdiely, ktoré majú pôvod v nedostatkoch v súvislosti so spravodajskou povinnosťou.

Mestské časti Bratislavy boli informované o možnosti zapojiť sa do procesu harmonizácie prvý krát v júni 2019. V novembri 2019 poslal Štatistický úrad SR druhý krát oznam o tejto možnosti tým mestským častiam, ktoré na prvú výzvu nereagovali.

V rámci hlavného mesta Bratislavy požiadali Štatistický úrad SR o poskytnutie súboru dát, v ktorom sú porovnané údaje o trvalo bývajúcich obyvateľoch obce z registra fyzických osôb s údajmi demografickej bilancie nasledujúce mestské časti: Staré Mesto, Nové Mesto, Ružinov, Rača, Vajnory, Devínska Nová Ves, Karlova Ves, Záhorská Bystrica, Petržalka. Na základe preberacích protokolov Štatistický úrad SR poskytol údaje pre účely harmonizácie všetkým mestským častiam, ktoré o dáta požiadali. K decembru 2019 vykonala porovnanie poskytnutých dát so svojou evidenciou len mestská časť Devínska Nová Ves.

Záver a odporúčania

Harmonizácia údajov o počte obyvateľov v registri fyzických osôb a demografickej štatistike je dobrovoľná. Obce majú možnosť využiť túto ponuku Štatistického úradu SR do 31. decembra 2020. Navrhovaný systém harmonizácie umožní dôkladnú predprípravu pre zabezpečenie a realizáciu úplnosti sčítania obyvateľov v roku 2021.

Štatistický úrad SR odporúča obciam zapojiť sa do procesu harmonizácie na základe pripravených súborov dát a kontrolovať záznamy o svojich obyvateľoch, analyzovať vzniknuté rozdiely a, pokiaľ je to možné, eliminovať ich v spolupráci so Štatistickým úradom SR a správcom registra fyzických osôb.

Štatistický úrad SR odporúča propagovať možnosť harmonizácie údajov o počtoch obyvateľov s trvalým pobytom na území obce na úrovni štátnej a verejnej správy i na úrovni územnej samosprávy.

Sčítanie obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 je optimálnym a v súčasnosti jediným prostriedkom na úplnú harmonizáciu údajov o počte obyvateľov na úrovni obcí.