



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/CES/GE.41/2007/4
2 April 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Группа экспертов по переписям населения и жилищного фонда

Десятая сессия

Астана, 4-6 июня 2007 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

ПЛАНИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРЕПИСИ

**К комплексной модели организации и контроля качества переписей
населения и жилищного фонда на местном административном уровне**

Документ представлен Португалией*

Настоящее совещание организуется совместно с Евростатом.

Резюме

Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) на своем совещании, состоявшемся в Вашингтоне, округ Колумбия (Соединенные Штаты), 19-20 октября 2006 года, одобрило обновленный круг ведения Руководящей группы по переписям населения и жилищного фонда и план будущей деятельности КЕС в области переписей населения и жилищного фонда. Бюро КЕС также приняло решение о том, что Руководящая группа будет координировать работу по различным типам совещаний. Настоящий документ подготовлен по просьбе Руководящей группы по переписям населения и жилищного фонда для представления и обсуждения на Совместном совещании ЕЭК ООН/Евростата по переписям населения и жилищного фонда, которое состоится в Астане (Казахстан) 4-6 июня 2007 года. Данный документ послужит основой для обсуждения на заседании, посвященном теме "Планирование и организация переписи".

* Настоящий документ представлен с опозданием ввиду необходимости включения в него информации о последних результатах этой работы. Документ подготовлен Национальным статистическим институтом Португалии.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Переписи населения и жилищного фонда проводятся в Португалии с 1864 года и в соответствии с международными стандартами и с тех пор являются крупнейшим и старейшим источником статистической информации, должным образом гармонизированной и дезагрегированной до уровня базовой административной единицы - округа. Именно с того времени ведется индивидуальное наблюдение за различными статистическими единицами (строение, жилищная единица, домохозяйство и отдельное лицо), которое, к тому же, осуществляется с соблюдением рекомендаций Брюссельского международного статистического конгресса 1853 года. В качестве самостоятельной статистической единицы регистрация строений была начата только в 1940 году.

2. В период с 1864 по 1960 год явно доминирующими элементами содержания переписей были переменные, связанные с населением. Кроме того, собиравшиеся данные касались лишь некоторых характеристик жилищных единиц, обычно именовавшихся "фогос". С 1970 года начало проводиться два переписных мероприятия одновременно: перепись населения и перепись жилищного фонда - с учетом сильной взаимосвязанности соответствующей работы на местах и в целях повышения их затратоэффективности. Для каждой из этих двух отраслей статистики начали использовать независимые наборы переменных.

3. Эти переписные мероприятия проводились с десятилетней периодичностью, так что перепись 2001 года стала четырнадцатой переписью населения и четвертой переписью жилищного фонда. В ходе переписи населения и жилищного фонда 2001 года было зарегистрировано 10 356 117 лиц-резидентов, 3 650 757 частных домохозяйств и 5 046 544 жилищные единицы. Предстоящие переписи, намеченные на 2011 год, должны продолжить этот последовательный ряд переписных мероприятий.

4. Все проводившиеся в Португалии переписи населения и жилищного фонда регламентировались специальным законодательством, поскольку к этим статистическим мероприятиям активно привлекаются центральные, региональные и местные органы управления. Данное законодательство определяет компетенцию всех участвующих структур и обеспечивает общую координацию их действий со стороны НСИ (Национального статистического института) и выполнение последним соответствующих обязанностей. Финансирование этих мероприятий полностью обеспечивается центральным правительством посредством специальных ассигнований в бюджет НСИ. НСИ является структурой, ответственной за исполнение и контроль бюджета в целом на всех уровнях, где задействованы участвующие структуры.

5. Эти переписные мероприятия всегда проводятся в Португалии на основе традиционной модели, предусматривающей сбор и всеобъемлющую обработку переписных листов по каждой статистической единице. Единственным исключением стал 1970 год, когда из-за технических трудностей окончательные результаты были получены на основе выборки, составлявшей 20% от общего числа собранных переписных листов, даже если в ходе регистрации был обеспечен 100-процентный охват. С другой стороны, весь процесс проводимой на местах работы по раздаче и сбору переписных листов по-прежнему осуществляется с опорой на местные структуры управления (муниципалитеты и округа), которые несут прямую ответственность за организацию и координацию этого процесса, естественно, при поддержке НСИ.

6. Организаторы переписи 2001 года предусмотрели довольно требовательную и исчерпывающую программу обеспечения и контроля качества с целью поддержания эффективного контроля над всем процессом работы. Одним из определяющих элементов этой системы была заблаговременная подготовка сигнальных индикаторов в отношении населения и жилья, что позволяло приблизительно оценить ожидавшиеся величины - по крайней мере на уровне базовой административной единицы. Таким образом, выбор был сделан в пользу объединения всего административно-организационного компонента с контролем качества сбора данных, что обеспечивало оперативное проведение на местах анализа тех ситуаций, для которых полнота охвата выглядела более сомнительной. Этот процесс позволил своевременно обнаружить и перепроверить несколько сомнительных ситуаций, что в значительной мере способствовало получению в рамках этого статистического мероприятия качественных показателей. Кроме того, тот факт, что финансовые и натуральные данные были объединены, позволял контролерам на местах легко выявлять различия между ожидавшимися и фактически собранными данными до произведения соответствующих платежей.

7. К переписи 2011 года эта система будет усовершенствована благодаря получению дополнительной и более свежей административной информации, что повысит эффективность сигнальных индикаторов при перепроверке округов, где существуют реальные проблемы с полнотой охвата объектов переписи.

II. РОЛЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ПЕРЕПИСИ

8. Помимо правовой традиции, зародившейся с первыми переписями, при проведении таких статистических мероприятий обойтись без местных органов управления практически невозможно, причем не только в силу подробного знания ими своей территории, но и потому, что они проявляют все больший интерес к получаемым

результатам и их использованию. Наиболее важные аспекты их участия касаются следующего:

- а) многие показатели, используемые для расчета финансовых средств, переводимых центральными органами управления местным, оцениваются на основе переписных данных;
- б) контроль и планирование использования территории регламентируются муниципальными директивными планами (МДП) и являются одной из важнейших задач местных органов управления ввиду их нынешнего и будущего влияния на качество жизни граждан;
- с) большинство муниципалитетов обеспокоены происходящими демографическими изменениями по причине либо уменьшения численности населения, либо неконтролируемого занятия территории вследствие притока населения.

9. В силу этих причин участие местных органов управления (муниципалитетов и округов) в этих статистических мероприятиях не только облегчает их проведение благодаря имеющимся у них знаниям, но и позволяет оценивать полученные результаты и делить с этими органами ответственность за них. Однако участие муниципалитетов не освобождает НСИ от обязанности контролировать и стимулировать их работу. Необходимо также подчеркнуть и то, что руководители муниципалитетов и округов переизбираются каждые четыре года.

III. ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ НА МЕСТАХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ И ЖИЛИЩНОГО ФОНДА В ПОРТУГАЛИИ

10. Территория Португалии делится на статистические и планированные округа, которые полностью интегрированы в базовую структуру административного деления, существующую в рамках системы центрального и регионального управления. Такая территориальная организация совпадает со структурой деления местных единиц Европейского союза, предусмотренной в так называемой Классификации территориальных единиц для целей статистики (КТЕС). При такой гармонизированной с Европейским союзом структуре статистического учета и административного деления самой малой единицей административного деления является округ. Однако для получения и распространения переписной статистической информации требуется более основательная разбивка территории по сравнению с разбивкой, предусматривающей ее деление на базовые административные единицы, в силу прежде всего потребностей в статистической информации о более мелких территориальных единицах статистического

учета, что побудило Португалию разбить в статистических целях свою территорию на более мелкие единицы. В 2001 году административно-территориальное деление предусматривало следующие единицы:

- a) Португалия (92 090 км²);
- b) КТЕС I - три региона (континентальная часть - 88 967 км²; Азорские острова - 2 322 км²; Мадейра - 801 км²);
- c) КТЕС II - 7 регионов;
- d) КТЕС III - 30 регионов;
- e) КТЕС IV/MAE1 - 308 муниципалитетов;
- f) КТЕС V/MAE2 - 4 241 округ;
- g) участок статистического учета (соответствует участку работы одного счетчика, на котором находится около 300 жилищных единиц) - 16 094;
- h) подучасток статистического учета - 177 893;
- i) населенный пункт - 26 898.

11. За исключением населенного пункта, все остальные территориальные единицы полностью интегрированы в ближайшую соответствующую единицу более высокого уровня. Населенный пункт является местом компактного проживания населения с 10 или более жилищными единицами и соответствует совокупности смежных подучастков статистического учета, относящихся к этому населенному пункту, при этом один населенный пункт может относиться к одному или нескольким округам.

12. На первом этапе программа переписи и модель ее организации оцениваются Статистическим советом (СС), что предусматривает анализ соответствующего плана работ. В Статистическом совете представлены все национальные пользователи статистики из государственного и частного секторов, в том числе высшие учебные и научно-исследовательские учреждения. С учетом важности роли местных органов управления в 2001 году именно их представитель в Совете был председателем соответствующей секции, занимавшейся переписными мероприятиями. Все остальные

подразделения исполнительной структуры непосредственно подчинены только НСИ - вплоть до местного уровня.

13. На местном уровне структура административного деления включала в себя в 2001 году 308 муниципалитетов, разделенных на 4 241 округ. В данном случае местный переписной орган возглавлял представитель муниципалитета (их насчитывалось 450 ввиду того, что в некоторых крупных муниципалитетах таких представителей было несколько), который при поддержке администрации муниципалитета и окружных координаторов, осуществлявших надзор за всей территорией соответствующих округов, контролировал на местах всю организационную работу по административным и техническим аспектам. В крупных округах имелись помощники окружных координаторов, непосредственно подчинявшиеся соответствующему координатору. Базовым элементом структуры являлся счетчик, которому поручались раздача и сбор анкет. Счетчик должен был также заполнять переписной лист в тех случаях, когда в нем были ошибки или он оставался незаполненным.

IV. ПРОГРАММА ОБЕСПЕЧЕНИЯ И КОНТРОЛЯ КАЧЕСТВА

14. Переписные данные очень важны не только сами по себе, но и потому, что они служат своего рода базой сравнения для большого числа видов деятельности, в том числе статистических. Исходя из этого, для переписи 2001 года была разработана программа обеспечения и контроля качества, состоявшая из следующих основных компонентов:

- a) контроль за процессом исполнения;
- b) анализ индексов и альтернативных источников данных;
- c) послепереписное обследование (ППО).

15. После разработки этого обследования, основной целью которого была оценка качества охвата и содержания переписных данных, необходимо было сделать допущения в отношении окончательных показателей качества переписи на основе результатов ППО. Его выборка была сформирована в целях разработки данных на уровне КТЕС II, что означало полное отсутствие каких-либо прямых последствий для какого-то отдельного муниципалитета с точки зрения окончательных результатов ППО. Но общая посылка состоит в том, что тщательный контроль на самом низком уровне должен соответствующим образом повлиять на результаты, получаемые на более высоких уровнях, и они должны быть гораздо более согласованными.

16. Контроль процесса работы аналогичен контролю, используемому в любом другом многоэтапной процессе, когда инструменты контроля качества применяются для оценки различных областей, в которых возможны ошибки. В то время как второй и третий компоненты не предусматривали прямого участия муниципалитетов, первый компонент охватывал несколько видов деятельности, варьирувавшихся от подбора персонала до его обучения методам обработки данных, некоторые из которых - как, например, раздача и сбор переписных листов - являются ключевыми элементами контроля и обеспечения надлежащего качества переписных данных. К заранее отобраным видам деятельности на местном уровне, в ходе которых осуществлялся такой контроль, относятся:

- a) подбор, обучение и оценка технической подготовки участников деятельности на районном и местном уровнях;
- b) раздача и сбор вопросников.

17. Что касается подбора, обучения и оценки технической подготовки участников деятельности на районном и местном уровнях, то в дополнение к инструментам, использовавшимся для оценки уже имевшихся и усвоенных знаний и установлению минимально приемлемого уровня знаний, была введена тарифная сетка заработной платы, сделавшая работу на местном и районном уровнях достаточно привлекательной. Кроме того, использовавшиеся программы обучения были составлены таким образом, что период обучения был максимально коротким, но в то же время достаточно длительным для того, чтобы можно было применить стандартную модель обучения, адаптированную к цели достижения среднего уровня квалификации. Поэтому на данном этапе использовались следующие инструменты контроля:

- a) тесты для отбора кандидатов на обучение;
- b) контроль продолжительности периода обучения;
- c) технические модели для оценки приобретенных знаний;
- d) модели контроля практического обучения.

18. Главными задачами, в наибольшей мере влияющими на качество этих переписей, являются раздача и сбор анкет. Для этого этапа каждый инструмент контроля качества имеет основополагающее значение, но не следует пытаться взять под жесткий контроль все, так как в конечном счете это сделает невозможным выполнение нормального объема работы из-за того, что нагрузка в процессе работы станет чрезмерной. Поэтому в

дополнение к индивидуальному контролю за проводившейся работой на уровне округов была создана "сигнальная система", основанная на принципе "ожидающихся величин". Эта система позволяла выявлять и перепроверять ситуации, в которых между данными из различных источников обнаруживались значительные расхождения. Поэтому на данной стадии используются следующие инструменты контроля:

а) что касается индивидуального контроля, то местный контролер (окружной координатор) проверяет показатели охвата и содержание переписных листов, розданных и собранных счетчиком, который участвовал в проведении переписи;

б) систематическая 5-процентная выборка собранных переписных листов подвергается повторному заполнению с использованием сочетания вопросов, касающихся жилищ и проживающих в них лиц (статус занятости и число комнат, указанных в вопроснике по жилищной единице, и число жильцов, проживающих в жилищной единице); за эту работу выплачивались специальные надбавки, и ее результаты должны были проверяться и подтверждаться соответствующим представителем муниципалитета до произведения выплат;

с) "сигнальная система" была подготовлена на основе наилучших показателей, существовавших по состоянию на конец 2000 года, и ее основная цель заключалась в непосредственной проверке собранных данных о населении и жилищных единицах на возможно более низком уровне (округ - для населения и участок статистического учета - для жилищных единиц) по основным имевшимся в то время показателям; эта система была создана с использованием данных из следующих источников: данные переписи 1991 года, географическая информационная система BGRI, регистр адресов почтовой компании СТТ, регистр адресов электроэнергетической компании EDP, электронный переписной регистр, баланс естественного движения населения за десятилетие и ежегодные статистические данные о жилищном фонде.

19. Система сигнальных индикаторов, направленная главным образом на обеспечение того, чтобы во всех округах, где выяснилось, что собранные данные о населении и жилищных единицах выходят за границы соответствующего интервала, была проведена дополнительная проверка с целью обеспечения правильности данных. Такая процедура проверки, требующая более чем серьезного внимания со стороны региональных и местных исполнительных структур, позволила своевременно (до завершения сбора переписных листов в каждом округе) вносить коррективы и выполнять контроль в отношении всех сомнительных моментов и возможных погрешностей охвата, которые могли возникнуть. Было установлено, что типовое отклонение от ожидавшихся величин по жилищным единицам и населению на уровне округа составило порядка 10%. Были

также проанализированы и перепроверены значительные отклонения на уровне участков статистического учета, поскольку обновление переписного районирования позволило получить показатели количества жилищных единиц на этом уровне. Таким образом более требовательный контроль был проведен в:

- а) 457 округах, в которых итоговые данные о населении и жилищных единицах выходили за пределы расчетного интервала;
- б) 1 259 округах, в которых за пределы расчетного интервала выходили лишь данные о населении;
- с) 1 434 округах, в которых за пределы расчетного интервала выходили лишь данные о жилищных единицах.

20. Процесс осуществления и результаты программы обеспечения и контроля качества направлялись и проверялись одним из университетов, пользующимся высокой репутацией в сфере статистики. Это обстоятельство способствовало постоянному получению независимых отзывов в отношении того, как более целесообразно руководить процессом осуществления программы и анализировать ее результаты. Всю работу по формированию выборки ППО и обработке данных провел вышеупомянутый университет. Районы, отобранные для формирования соответствующей выборки, стали известны НСИ лишь после получения в Лиссабоне переписных листов, собранных в соответствующих муниципалитетах.

V. СИСТЕМА НАБЛЮДЕНИЯ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗА ОРГАНИЗАЦИЕЙ РАБОТЫ И КАЧЕСТВОМ

21. В 2001 году впервые стало возможным применение программного обеспечения, позволяющего объединить вместе все административные процедуры организации и контроля работы на местах. Это программное обеспечение, известное под кратким названием АОСТС (Прикладная программа для организации и контроля работы на местах), была разработана и подготовлена НСИ и установлена на переносных компьютерах, которые были розданы всем представителям муниципалитетов, причем последние могли работать только с теми данными и получать доступ только к тем данным, которые касались соответствующего муниципалитета. При этом преследовалась цель оказать представителям муниципалитетов поддержку в их работе как в части организации и контроля их постоянной деятельности, так и в плане передачи соответствующей информации органам более высокого уровня, контролирующим и оценивающим работу на местах. Каждая инстанция, имевшая доступ к АОСТС,

располагала лишь данными по своему административному району, и таблицы можно было составить тоже только по соответствующему географическому району, подведомственному каждой инстанции. Кроме того, инстанции более высокого уровня могли получать доступ также лишь к данным соответствующих нижестоящих инстанций. В приводимой ниже таблице перечислены различные функции программы и участвовавшие инстанции.

Таблица 1. Основные функции АОСТС/2001

Функции	АОСТС - Тип инстанции		
	Представитель муниципалитета	Региональный директор	Национальный координатор
Лица			
Переписной лист (для работы на местах)	X	X	X
Порученные участки статистического учета	X		
Процесс работы			
Раздача переписных листов	X		
Охват по подучастку статистического учета	X		
Охват по участку статистического учета	X		
Платежи			
Получение платежа счетчиком	X		
Получение платежа субкоординатором	X		
Получение платежа координатором	X		
Получение платежа для администратора района	X		
Получение платежа для муниципального администратора	X	X	
Получение платежа представителем муниципалитета		X	
Получение платежа на цели обучения	X		
Таблицы			
Список кандидатов	X	X	X
Список контактных лиц	X	X	X
Отчет о сборе данных	X	X	X

Отчет об общей минимальной площади	X	X	X
Анализ отклонений (сигнальная система)	X	X	X
Предварительные результаты	X	X	X
Расходы муниципалитета и округа	X	X	X
География			
DT CC FR SEC SSEC (кодирование)	X		

Условные обозначения:

X - соответствующая инстанция может выполнять эту функцию.

Прочие - соответствующей инстанцией данная функция выполняться не может.

Однако эта инстанция может узнать, что было сделано нижестоящими инстанциями.

Примечания:

- высшей инстанцией является Переписное управление;
- функция "география" контролирует существующие возможности изменения/адаптации границ подучастков статистического учета.

22. Как видно из приведенной выше таблицы, основную ответственность за выполнение всех функций АОСТС, за исключением платежа в свой адрес, несет представитель муниципалитета. Анализ отклонений сигнальных индикаторов заставлял представителя муниципалитета и окружного координатора искать описательное объяснение выявленных различий до завершения представителем муниципалитета работы по соответствующему округу. В дополнение к этому также проверялся и подписывался председателем округа еще один документ финансового и административного контроля (таблица расходов округа), что также позволяло оперативно проводить местную сопоставительную оценку собранных данных и величин, ожидавшихся местным органом управления. При возникновении значительных отклонений эта таблица также использовалась в качестве элемента оценки и административного объяснения выявленных различий до начала соответствующих платежей.

23. Оценка отклонений для целей контроля сигнальной системы выполнялась с помощью "таблицы отклонений", в которой была обобщена информация, ранее загруженная в сигнальную систему, а также информация, полученная на основе данных, собранных каждым счетчиком на соответствующем участке статистического учета.

VI. ЗАСЛУЖИВАЮЩИЕ ВНИМАНИЯ ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ И ПЛАНЫ В ОТНОШЕНИИ СЛЕДУЮЩЕЙ ПЕРЕПИСИ 2011 ГОДА

24. Как видно из нижеследующей таблицы, окончательные результаты ППО указывают на то, что чистые коэффициенты охвата довольно близки к 100%, при этом следует обратить внимание на некоторые ситуации, когда эти коэффициенты даже превысили этот показатель, в то время как на международном уровне наиболее распространенной ситуацией является недосчет. Это было обусловлено активным участием исполнительных структур, в особенности местных структур, которым в значительной мере помогала система, позволяющая в настоящее время сопоставлять собранные данные и прогнозируемые величины. Наличие предыдущих и географически высоко дезагрегированных статистических оценок населения и жилищных единиц стимулировало проведение дополнительных проверок полноты охвата объектов переписи, что оказало дополнительное плюсовое давление на качество охвата. Причиной завышенных показателей охвата являются те статистические единицы, при регистрации которых были допущены ошибки. Однако с учетом единиц, по которым их допущено не было, окончательный баланс становится положительным.

Таблица 2. Чистые коэффициенты охвата (%) по каждой статистической единице на уровне КТЭС II

	Строение	Жилищная единица	Частное домохозяйство	Лицо-резидент
ПОРТУГАЛИЯ	99,7	99,5	101,1	100,7
Северный регион	99,7	99,7	99,8	101,0
Центральный регион	99,9	100,0	101,4	100,9
Лиссабон	98,7	99,0	101,6	99,7
Алентехо	100,9	100,6	102,1	100,8
Альгарве	96,8	96,7	101,5	102,4
Азорские острова	99,9	99,9	104,6	102,4
Мадейра	99,3	99,2	101,2	101,8

25. По сравнению с прошлым местные органы управления не высказали значительной негативной критики в адрес данных переписи 2001 года. Этот факт был особо подчеркнут в протоколе подведения итогов переписных мероприятий, который был составлен в соответствующей секции Статистического совета, работавшей под председательством представителя местных органов управления, и в котором было указано, что: "Председатель секции выразила удовлетворение работой, проведенной в рамках этих переписей, отметив в целом широкий консенсус, близкий к положительной оценке

общественным мнением успешности проведенной работы: никаких инициатив, направленных на то, чтобы оспорить качество распространенной информации, отмечено не было".

26. При подготовке переписи 2011 года планируется улучшить описанную выше исполнительную инфраструктуру в целом, с уделением особого внимания следующим вопросам:

a) местные органы управления должны и впредь играть решающую роль в проведении работы на местах, хотя и при систематической поддержке НСИ;

b) следует улучшить систему сигнальных индикаторов с тем, чтобы она содержала больше обновленных и качественно взвешенных данных местного уровня во избежание дополнительных проверок, которые проводились в 2001 году. Для этого мы занимаемся переоценкой данных Группы статистических и административных источников с целью получения более точных показателей по каждой базовой административной единице. Одной из возможных процедур может стать использование при проведении обязательных повторных проверок нескольких предельных величин, зависящих от размера местной единицы;

c) поскольку в настоящее время мы занимаемся внедрением варианта заполнения переписного листа через Интернет, необходимо обеспечить оперативное использование данных из ответов, поступающих по электронным каналам, в процессе всей работы, связанной с сигнальными индикаторами, а также при соответствующей повторной оценке местных показателей;

d) контроль за процессом выполнения переписных работ должен опираться на универсальное для всех систем приложение со схожими функциями, но эта программа должна быть более удобной для пользователей с точки зрения функционирования и передачи данных вышестоящим структурам;

e) окончательные показатели охвата и качества содержания должны определяться на основе соответствующего ППО.
