

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

Двадцать четвертое совещание

Женева, 21–23 сентября 2022 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Отсрочка переписи из-за внешних кризисов: последствия и уроки на будущее**Перепись населения в Ирландии: последствия и уроки
Covid-19****Записка Центрального статистического управления, Ирландия****Резюме*

Перепись населения Ирландии должна была состояться 18 апреля 2021 года. Когда в марте 2020 года разразилась эпидемия Covid-19, Центральное статистическое управление (ЦСУ) собиралось начать набор персонала на местах. Было принято решение отложить набор персонала, и началось планирование мер, с тем чтобы снизить риски и сохранить возможность провести перепись в 2021 году. В условиях продолжения пандемии риски возросли настолько, что в сентябре 2020 года было принято решение отложить проведение переписи до 3 апреля 2022 года. В данном документе говорится о последствиях этой ситуации и извлеченных уроках.

* Подготовлено Эйлин Мерфи.

Примечание: Употребляемые обозначения в настоящем документе не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.



I. Введение

1. Ирландия обычно проводит перепись населения каждые пять лет. Предыдущая перепись населения прошла 24 апреля 2016 года. Планирование переписи 2021 года началось в 2017 году. Традиционно ирландская перепись предполагает распространение и сбор бланков переписи вручную командой специально нанятых полевых счетчиков. Это всегда обеспечивало высокий процент ответивших. Проект осуществлялся в рамках плана в соответствии с графиком вплоть до марта 2020 года.
2. Руководит проведением переписи структура, именуемая Группой управления переписью (ГУП), состоящая из четырех старших менеджеров переписи и директора по социальной статистике. Эта группа входит в состав Совета по проекту переписи (СПП), в котором представлены специалисты из более широкого круга функциональных подразделений ЦСУ, включая отдел кадров, финансовый отдел и отдел коммуникаций, а также внешние специалисты по международным переписям. Этот совет управляет рисками проекта и при необходимости выносит вопросы на рассмотрение правления ЦСУ.
3. 12 марта 2020 года в связи с Covid-19 правительство закрыло школы, офисы и т. д., обратившись ко всем с просьбой по возможности работать дома. У ЦСУ не было опыта организации работы в смешанном режиме; сотрудники приходили в офис пять дней в неделю, и для перевода сотрудников на удаленную работу не было достаточных возможностей. Потребовалось несколько недель, чтобы создать системы, позволяющие сотрудникам работать из дома. Первоначально предполагалось, что пандемия продлится недолго и через некоторое время все придет в норму. Поэтому в первое время были приняты решения о сдвиге графика и отсрочке некоторых видов работ, чтобы посмотреть, как будет развиваться пандемия. Также началось планирование того, что необходимо сделать для продолжения проведения традиционной переписи на местах во время пандемии.

II. Риски

4. Была проведена общая оценка возможности проведения переписи в условиях пандемии. В ходе оценки были рассмотрены четыре основные области, подробно описанные в пункте 5. В результате были выявлены новые риски для проекта, уже выявленные риски были доведены до сведения руководства, и с течением времени эти риски лишь усилились. Требования правительства продолжать работу из дома и поддерживать социальную дистанцию на рабочем месте оказали значительное влияние на проект. Потребовалось пересмотреть процедуры, включая набор персонала, проведение собеседований, обучение, складские операции, печать карт, полевые испытания, тестирование системы, использование помещений и т. д. Все операции стали выполняться медленнее, и это оказало дополнительное давление на и без того сжатые сроки.
5. Были выявлены следующие основные риски:
 - a) *Сотрудники на местах:*
 - i) возможность набрать персонал, который будет готов выполнять свои обязанности и взаимодействовать с населением во время пандемии;
 - ii) возможность проводить наем в соответствии с процедурой, предполагающей очное собеседование с 17 000 человек, фотографирование для удостоверений личности, полицейскую проверку, подписание контрактов и т. д.;
 - iii) возможность провести очные тренинги для более 5600 сотрудников на местах;
 - iv) возможность приобретать необходимые средства индивидуальной защиты (СИЗ) в нужном количестве в короткие сроки с учетом глобальных проблем со снабжением;

- v) внедрение неапробированных и непроверенных процессов на местах;
- vi) возможность приобретать дополнительные офисные помещения в регионах по всей стране для выполнения требований к социальной дистанции;
- vii) несвоевременное получение необходимого оборудования в связи с перебоями в поставках;
- b) *Сотрудники в штаб-квартире:*
 - i) требование к основному персоналу выходить на работу пять дней в неделю в условиях действия всех ограничений, связанных с COVID;
 - ii) возможность разместить необходимое количество основных сотрудников: прежде всего, это связано с наличием необходимых условий. Дополнительный риск был связан с возможностью заболевания значительного числа ключевых сотрудников;
 - iii) возможность нанять дополнительных сотрудников, готовых выполнять свои функции на рабочем месте пять дней в неделю;
- c) *Согласие/реакция общественности:*
 - i) была проанализирована приемлемость для общества проведения переписи во время пандемии. Непредсказуемость реакции жителей на звонок в дверь счетчика, принесшего бланк переписи и предложившего принять участие в переписи, была определена в качестве основного риска, равно как и непредсказуемость общих показателей участия в переписи;
- d) *Управление/бюджет:*
 - i) мораторий на найм новых сотрудников и бюджетная неопределенность в связи с отвлечением государственных ресурсов на финансирование борьбы с пандемией;
 - ii) в процессе принятия решений необходимо было учитывать финансовые последствия внешних контрактных обязательств, а также дополнительные расходы на персонал, возникающие в результате любых задержек;
 - iii) был проведен обзор рисков для проекта в целом и созданы дополнительные надзорные совещания на уровне ГУП и СПП, при этом обновления в проект стали вноситься чаще.

III. Последствия и их смягчение

6. К лету 2020 года перечень рисков для проекта расширился настолько, что старшие менеджеры переписи сочли необходимым провести экстренное совещание с Советом по проекту переписи. Этот Совет принял решение рекомендовать правлению ЦСУ в связи с беспрецедентным количеством серьезных рисков для проекта обсудить возможность отложить проведение переписи.
7. Управление также напрямую связалось с органами здравоохранения, с тем чтобы узнать их мнение о целесообразности продолжения или отсрочки переписи. Обсуждались последствия существования внешних контрактов и общие бюджетные последствия отсрочки.
8. Правление обсудило рекомендацию и дополнительно изучило варианты переноса переписи либо на шесть месяцев, либо на один год. Требование Европейского союза (ЕС) о проведении переписи населения до конца 2021 года также было учтено в ходе дискуссии. В итоге было решено, что откладывать перепись на шесть месяцев нецелесообразно с учетом высокой вероятности того, что за это время не произойдет существенных изменений в сложившихся условиях. После всестороннего анализа всех обстоятельств правительству была дана рекомендация отложить проведение переписи на один год. Был подготовлен правительственный меморандум и составлен

коммуникационный план ЦСУ для разъяснения рисков, связанных с проведением переписи во время пандемии, и необходимости обеспечения безопасности как сотрудников ЦСУ, так и населения. В сентябре 2020 года правительство приняло решение отложить проведение переписи и назначить новую дату переписи на 3 апреля 2022 года.

9. Кроме того, был разработан отдельный проект для определения возможности оценки численности населения на основе административных данных. Некоторым сотрудникам команды, участвующей в переписи, было поручено проанализировать многочисленные массивы административных данных, которые собирает ЦСУ, чтобы выяснить, можно ли провести подсчет численности населения на основе этих данных.

10. Для снижения рисков, указанных в разделе II, были предприняты следующие шаги:

a) Сотрудники на местах:

i) все процедуры набора персонала на местах были пересмотрены и перенесены в Интернет. Собеседования проводились виртуально с загрузкой необходимой документации на специально созданный портал. Весь процесс стал практически безбумажным;

ii) программа обучения 5600 с лишним сотрудников на местах, включающая 20 000 часов классных занятий, была переформатирована для преподавания в Интернете;

iii) с учетом пересмотренной даты переписи были своевременно приобретены СИЗ;

iv) региональные сотрудники были в основном переведены из региональных офисов на работу из дома;

v) возникли некоторые проблемы с набором необходимого количества персонала, а также с тем, что сотрудники заболели COVID во время реальной работы на местах;

vi) управление также продолжало поддерживать связь с органами здравоохранения, с тем чтобы обеспечить соответствие всех процедур в рамках переписи всем действующим медицинским рекомендациям;

b) Сотрудники в штаб-квартире:

i) были введены пересмотренные требования к присутствию на рабочем месте при условии поддержания социальной дистанции;

ii) чтобы не выходить за установленные ограничения, находиться на рабочем месте было разрешено только основным работникам;

iii) были разработаны строгие протоколы на случай подтверждения случаев заболевания COVID;

iv) для обеспечения необходимого числа основных сотрудников на рабочем месте осуществлялся наем дополнительного персонала, но не в таких количествах, как предполагалось;

c) Согласие/реакция общественности:

i) задержка проведения переписи означала, что к моменту проведения реальных переписных мероприятий на местах условия значительно улучшились;

ii) коммуникация была определена как ключевой способ привлечения общественности и смягчения любого нежелания участвовать в переписи по причине COVID. Команда переписчиков остановилась на призыве «Будьте учтены» и подчеркнула важность переписи для принятия ключевых политических решений в области жилищного строительства, здравоохранения, транспорта, образования и т. д. Впервые в бланке появилась рубрика «привет из прошлого», позволяющая людям добровольно обратиться к будущим

поколениям, поскольку наши бланки переписи надежно хранятся и обнаружатся через 100 лет после переписи. Это также оказалось отличным способом привлечь общественность и использовать мультимедийные возможности для стимулирования участия в переписи;

d) Управление/бюджет:

i) начался пересмотр ближайших бюджетных потребностей переписи и общей стоимости проекта переписи. Переговоры велись как с государственными финансовыми органами, так и с отдельными подрядчиками-переписчиками, с тем чтобы обеспечить выполнение проекта в новые сроки, сводя при этом к минимуму дополнительные расходы и эффективно используя вложенные средства;

ii) после того как были привлечены дополнительные кадровые ресурсы, как штатные, так и контрактные, перепись удалось успешно провести в рамках бюджета;

iii) были согласованы пересмотренные этапы проекта, с тем чтобы внедрить обновленные проектные системы и процедуры в новые сроки;

e) Требования Европейского союза:

i) совместно с Евростатом была разработана согласованная методология, обеспечивающая получение из Ирландии соответствующих данных переписи населения за нужный период времени.

IV. Извлеченные уроки

11. Структуры управления в проекте такого масштаба имеют ключевое значение. Наличие квалифицированных специалистов в Группе управления переписью и Совете по проекту переписи позволило провести тщательный всесторонний анализ сложившихся уникальных обстоятельств, что, в свою очередь, дало правлению ЦСУ возможность принимать решения, имея перед собой ясную картину.

12. Хотя набор и обучение персонала должны были неизбежно проходить в режиме онлайн, мы считаем, что в некоторых случаях это было неоптимальным. Таким образом, хотя в будущем возможности Интернета будут, безусловно, востребованы, там, где позволяют условия, некоторые ключевые процедуры должны проводиться очно. В результате общения с нашими зарубежными коллегами мы пришли к выводу, что нам следует продолжать осуществлять подбор персонала собственными силами, поскольку аутсорсинг может создать больше проблем, чем решить.

13. Из нашего общения с другими странами, которые проводили переписи населения в 2020–2021 годах, мы видим, что наличие онлайн-канала для представления ответов означало, что ограниченные потребности в штате сотрудников на местах для последующей работы с респондентами, не представившими ответы, давали им уверенность в целесообразности проводить перепись даже в условиях пандемии. Некоторые страны даже сообщили о пандемийном «скачке» в проценте ответов, так как в день переписи люди, как правило, находились дома.

14. В целом становится все труднее контактировать с людьми и продолжать получать высокие проценты ответов, без которых нельзя считать перепись успешной. Предоставление людям возможности участвовать в переписи в разной форме позволяет сделать ее более доступной и увеличить число респондентов.

15. Использование административных данных для проведения переписи или повышения ее качества открывает новые возможности перед Управлением.

V. Заключение

16. Решение отложить перепись на год было правильным для Ирландии. ЦСУ не смогло бы обеспечить высокое качество переписи, которого удалось добиться в

2022 году, если перепись была бы проведена в 2021 году. Опираясь на опыт пандемии, было бы неосмотрительно планировать проведение следующей переписи с использованием традиционной методологии ее организации на местах.

17. Когда было принято решение отложить перепись на год, это означало, что сроки будущих переписей также должны были быть пересмотрены. Правление ЦСУ приняло решение созвать группу для подготовки доклада о целесообразности и сроках проведения будущих переписей населения. Рекомендация этой группы заключалась в том, что для следующей переписи необходимо предусмотреть возможность ответа в режиме онлайн и что она должна состояться в 2027 году. В начале 2022 года правительство одобрило рекомендацию, и для создания онлайн-платформы проекта было получено финансирование в рамках Плана ЕС по восстановлению и обеспечению устойчивости национальных экономик.

18. В рамках проекта по оценке численности населения на основе административных источников в ноябре 2021 года была выпущена публикация «Оценка численности населения Ирландии на основе административных источников данных». В ней содержится подробная информация о составе населения по географическим регионам. Однако в настоящее время отсутствуют атрибутные данные, необходимые для переписи населения. Использование административных источников рассматривается в качестве одного из вариантов для будущих ежегодных оценок численности населения, требуемых ЕС. Эта возможность будет также приниматься во внимание при принятии решений относительно проведения будущих переписей населения в Ирландии в 2027 году и далее.

19. Предварительные результаты переписи населения 2022 года были успешно опубликованы 23 июня 2022 года, а апробация концепции использования опции представления ответов в режиме онлайн в ходе переписи населения 2027 года находится на продвинутой стадии.
