

Влияние протоколов действий при пандемии COVID-19 и чрезвычайных ситуациях на перепись

*Выбор тем при международных переписях населения*¹

Выпущено в июле 2022 года

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 продолжает создавать уникальные проблемы для национальных статистических бюро (NSO, в соответствии с английским акронимом) и статистического сообщества во всем мире. Это особенно характерно для области сбора данных. Одна из основных рекомендаций Организации Объединенных Наций (UN, в соответствии с английским акронимом) по повышению международной сопоставимости статистических данных призывает к проведению переписей населения и жилищного фонда (PHC, в соответствии с английским акронимом) каждые 10 лет в годы, оканчивающиеся на ноль, или максимально придерживаться данных сроков. К сожалению, с началом пандемии с 2020 года многим NSO пришлось отложить проведение переписи.

Пандемия COVID-19 затруднила проведение раунда переписи населения 2020 года. Традиционные мероприятия на местах во время пандемии привели к чрезвычайным денежным и неденежным затратам для NSO. Например, чтобы свести к минимуму риск заражения и невозможности получения данных, NSO были вынуждены закупать и распределять средства индивидуальной защиты (PPE, в соответствии с английским акронимом) для своего персонала или создавать центры экстренной связи, чтобы сократить количество опросов, которые проводятся на местах. Такие мероприятия оказались дорогостоящими с точки зрения времени и ресурсов. Более того, пандемия особенно сильно сказалась на странах с низким и средним уровнем дохода, где традиционная очная перепись является нормой, а у NSO было меньше возможностей воспользоваться резервными средствами для смягчения последствий непредвиденных обстоятельств. Предоставление NSO в развивающихся странах доступа к резервным средствам было особенно

¹ Настоящая техническая записка является частью серии «Выбор тем при международных переписях населения» (STIC, в соответствии с английским акронимом), в которой рассматриваются вопросы, представляющие интерес для международного статистического сообщества. Бюро переписи населения США помогает странам совершенствовать национальные системы статистики, содействуя устойчивому расширению статистических компетенций.

проблематичным, поскольку правительствам приходилось перераспределять свои бюджеты для финансирования программ экстренной медицинской помощи или противодействия экономическим последствиям пандемии.

На момент публикации статистическое сообщество все еще борется с пандемией COVID-19 и разрабатывает стратегию наиболее оптимального подхода к таким событиям чрезвычайного характера. Невозможно предсказать, повторится ли такое событие, и если да, то когда именно, однако NSO могут подготовиться к подобным непредвиденным обстоятельствам. В этой технической записке представлены выводы и рекомендации по своевременному проведению переписи или исследования во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ПЕРЕПИСИ В МИРЕ

11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (WHO, в соответствии с английским акронимом) объявила COVID-19 всемирной пандемией. К моменту объявления WHO в 114 странах было подтверждено более 118 000 положительных случаев и 4 291 смерть, связанная с COVID-19. Из этих случаев более 90 процентов были обнаружены только в четырех странах. Однако число случаев заболевания во всем мире росло в геометрической прогрессии, что нарушило нормальное осуществление практически любой деятельности человека, включая сбор, анализ и распространение статистических данных о населении (World Health Organization, 2020).

На момент, когда разразилась пандемия COVID-19, более 100 стран планировали провести перепись. При этом Фонд ООН в области народонаселения (UNFPA, в соответствии с английским акронимом) сообщает, что только 23 из 83 стран, входящих в его портфолио, успешно провели перепись к 2021 году. Остальные страны отложили подсчет населения, который они проводят один раз в десять лет, на более позднюю или «еще не определенную» дату. На Рисунке 1 показан подсчет годов

Рисунок 1.

График переписи населения на 2020–2024 годы и переписи, завершённые к 2021 году: Страны с программой Фонда ООН в области народонаселения



Примечание: Страны, которые проводили свои переписи до 2020 года, не включены в этот график.
Источник: United Nations, 2022.

запланированной переписи до пандемии в странах UNFPA.

ВЛИЯНИЕ НА СБОР ДАННЫХ ПЕРЕПИСИ

В марте и апреле 2020 года Статистический отдел Организации Объединенных Наций (UNSD, в соответствии с английским акронимом) провел опрос в 40 странах, которые планировали провести РНС в этом году, чтобы измерить влияние пандемии на проведение ими переписи. Лишь несколько NSO сообщили, что COVID-19 не повлиял на проведение ими переписи. Эти NSO не ощутили никакого влияния, потому что работа на местах по проведению переписи была завершена до начала пандемии в их странах (например, в Монголии), или переписи в них проводились на основе

административных регистров (например, в Турции, Бахрейне и ряде европейских стран).²

Из 40 опрошенных UNSD стран, которые проводили перепись населения в 2020 году, только четыре сообщили, что им не пришлось откладывать или продлевать работу на местах из-за пандемии. Четырнадцать стран сообщили, что им пришлось продлить работу на местах или отложить их на более поздний срок в 2020 году. Остальные 22 страны сообщили, что им пришлось отложить работу на местах по переписи до 2021 года или позже. Из 29 опрошенных стран, которые должны были провести перепись в 2021 г., только 10 завершили сбор

² UNSD провел опрос во многих странах в рамках их переписей после пандемии. Дополнительная информация содержится по адресу <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19-SurveyT2-1/>>.

Поле 1.

Мероприятия Национального статистического бюро Мексики по сокращению передачи вируса во время переписи населения

- Обязательное использование масок и антибактериального геля (в офисах и на местах), предоставляемых национальными статистическими бюро (NSO, в соответствии с английским акронимом).
- Запрет на физический контакт (например, рукопожатие) между персоналом NSO, персоналом на местах и респондентами в ходе переписи.
- Запрет на вход в жилые помещения для проведения опросов. Опросы должны были проводиться на открытом воздухе или через окно или дверь жилищной единицы, выходящие на улицу.
- Требование к переписчикам обеспечивать расстояние не менее 1,5 метра между ними и респондентами.
- Требование к персоналу на местах с симптомами COVID-19 сообщать о своих симптомах в службы здравоохранения и прекращать любую деятельность на местах.
- Требование к сотрудникам в возрасте старше 60 лет или беременным сотрудницам прекратить работу на местах, подразумевающую контакт с респондентами.
- Требование ограничивать количество человек в одном физическом пространстве до 10 при проведении совещаний.
- Доставка писем (1,6 млн) с приглашением заполнить анкету переписи населения по телефону или через Интернет.

Источник: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, 2021.

данных в соответствии с графиком (почти все страны Западной Европы, где в качестве источника данных переписи используются административные регистры).³

Дополнительные проблемы

Проблемы, с которыми столкнулись NSO, не ограничивались необходимостью обеспечивать своих сотрудников средствами индивидуальной защиты (PPE, в соответствии с английским акронимом) или уменьшать объем очного общения во время работ на местах (поле 1). Некоторые NSO, опрошенные UNSD, сообщили, что испытывали трудности с наймом временного персонала для проведения работы на местах, поскольку значительная часть населения болела или считала работу на местах слишком рискованной. Влияние нехватки рабочей силы на бюджет переписи было двойственным. Во-первых, нехватка персонала на местах для проведения переписи вынудила NSO повысить оплату его труда в связи с дополнительными рисками для здоровья. Во-вторых, NSO должны были обеспечить работников на местах средствами индивидуальной защиты, что не было заложено в первоначальные бюджеты переписи. Ситуация усугублялась текучкой персонала на местах, показатель которой был выше обычного из-за болезни или страха перед заражением.

NSO, опрошенные UNSD, сообщили, что ограничения передвижения и протоколы поездок на фоне пандемии дополнительно затруднили проведение переписи на местах. Кроме того, закрытие коммерческих предприятий и учебных заведений привело к сдвигу в географическом распределении населения. Например, во время работ на местах студенты или рабочие отсутствовали там, где они обычно находятся. Трудности в выполнении работы на местах привели к задержкам и нехватке бюджетных средств.

Проблемы в мировой экономике и нарушения цепочек поставок из-за пандемии также сказались на национальных переписях населения и их бюджетах. Некоторые NSO сообщили, что столкнулись с неожиданными трудностями при приобретении материалов переписи. Одна страна сообщила, что стоимость планшетных компьютеров, необходимых для проведения электронных переписей, выросла из-за

³ Многие европейские страны используют административные регистры для своих данных переписи. Дополнительная информация содержится по адресу <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19/>>.

всемирной пандемии. На закупку и распределение средств индивидуальной защиты также повлиял глобальный дефицит этих материалов в начале пандемии.

Мероприятия по адаптации

Большинство NSO в странах, проводивших или готовящихся к проведению переписи во время пандемии, сообщили, что им пришлось изменить или адаптировать свои планы и мероприятия. Им пришлось внести ряд изменений или применить меры по адаптации, чтобы свести к минимуму физический контакт между переписчиками и респондентами, либо использовать нетрадиционные источники данных, например административные регистры, в дополнение к работе на местах. Несколько NSO также адаптировали или усовершенствовали свои существующие системы сбора информации через Интернет (CAWI, в соответствии с английским акронимом) и по телефону (CAPI, в соответствии с английским акронимом), чтобы сократить долю опросов очным путем. Ряд NSO также призывали осуществлять перепись методом самоисчисления, с применением бумажных носителей методом отправки по почте или методом сдачи/забора (DOPU, в соответствии с английским акронимом).

NSO, проводящие переписи в разных режимах, были также вынуждены быстро реагировать, чтобы внести необходимые коррективы в свою деятельность. Бюро переписи населения США должно было провести этап самоисчисления для своей переписи 2020 года с 12 марта по 31 июля 2020 года. Этот этап включал CAPI, CAWI и самоисчисление по почте. В связи с пандемией этап самоисчисления был продлен до 15 октября. К этой дате все районные отделения Бюро переписи населения завершили очное повторное анкетирование при отсутствии ответа (NRFU, в соответствии с английским акронимом).⁴ Бюро переписи населения приняло следующие меры для снижения передачи вируса среди своих сотрудников: предоставило рекомендации о том, как выявлять симптомы COVID-19 и что делать в случае потенциального заражения, и перевело сотрудников своей штаб-квартиры на надомную работу до дальнейшего уведомления. Пример мероприятий, которые

⁴ Оперативные корректировки, внесенные в ходе переписи населения США 2020 года. Более подробная информация доступна по ссылке <www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/planning-management/operational-adjustments.html>.

Поле 2.

Бюро переписи населения США «Как защитить себя от COVID-19»

Как вы можете защитить себя от COVID-19?

Вы можете защитить себя от COVID-19, придерживаясь здоровых привычек в области гигиены и используя следующие процедуры:

- Не пытайтесь установить контакт в помещениях. Вся работа по опросу населения должна проводиться методом наблюдения.
- Соблюдайте дистанцию в 6 футов между вами и другими людьми.
- Избегайте прямого контакта с другими людьми. Избегайте рукопожатий и используйте другие бесконтактные способы приветствия, например, махните рукой, чтобы сказать «Привет».
- Не прикасайтесь к глазам, носу и рту немытыми или не продезинфицированными руками.
- Мойте или дезинфицируйте руки после прикосновения к поверхностям в общественных местах.

Источник: U.S. Census Bureau, 2020.

Поле 3.

Подход Мексики к началу всемирной пандемии во время переписи населения

Учет для переписи населения в Мексике проводился со 2 по 27 марта 2020 года. В последние дни переписи в стране было объявлено чрезвычайное положение, что привело к частичному нарушению работы на местах. Большинство мероприятий переписи на местах были реализованы в соответствии с планом. Однако контрольное обследование после проведения переписи (PES, в соответствии с английским акронимом) в стране и другие мероприятия после переписи населения были отложены или отменены.

Среди стран, планирующих провести перепись в 2020 году, Мексика представляет собой особый случай, поскольку NSO страны проводило перепись населения на фоне объявления в стране чрезвычайного положения. Быстрое реагирование NSO на медицинские или другие чрезвычайные ситуации сыграло решающую роль для сведения к минимуму негативных последствий необычных обстоятельств. Власти Мексики приостановили оказание второстепенных услуг за несколько дней до запланированного завершения переписи населения, а новые санитарные меры подразумевали запрет на очные опросы. Национальное статистическое бюро Мексики отреагировало своевременно, приняв ряд мер по снижению передачи COVID-19 во время работы на местах и адаптировав свои системы CAWI и CAPI для сбора данных переписи. В связи с этим учет продолжился и был завершен в запланированные сроки. Ниже перечислены некоторые из мер, принятых NSO для снижения передачи вируса и чрезмерного неполучения данных из-за пандемии:

- Сотрудников NSO снабдили масками и антибактериальным гелем; их использование было обязательным в условиях работы на местах и в офисе.
- Физический контакт (например, рукопожатие) между сотрудниками NSO или персоналом на местах и респондентами переписи был запрещен.
- Вход в жилые помещения для проведения опросов был запрещен; опросы проводились на улице или через окно или дверь, выходящие на улицу.
- Переписчики должны были всегда соблюдать дистанцию не менее 1,5 метра с респондентами.
- Персонал на местах с симптомами COVID-19 был обязан сообщить о своих симптомах в службы здравоохранения и немедленно прекратить проведение работ на местах.
- Сотрудникам старше 60 лет или беременным сотрудницам было запрещено продолжать работы на местах, подразумевающие контакт с респондентами.
- Количество участников совещаний ограничивалось 10 людьми в одном физическом пространстве (было рекомендовано проводить совещания в виртуальном режиме).
- Было доставлено 1,6 млн писем с приглашением заполнить анкету переписи населения по телефону (CAPI, в соответствии с английским акронимом) или через Интернет (CAWI, в соответствии с английским акронимом).

Источник: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021.

были распространены среди персонала на местах, представлен в поле 2.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОПРОСОВ И ПЕРЕПИСЕЙ

Эта пандемия показала нам важность разных режимов сбора данных и готовности NSO. NSO следует усовершенствовать свои альтернативные системы сбора данных в дополнение к очным опросам в ходе переписи. Кроме того, они должны подготовить инфраструктуру и новые протоколы для экстренной удаленной работы офисных сотрудников.

Что касается опросов домохозяйств, Международная организация труда (2021 г.) обнаружила, что пандемия COVID-19 вызвала изменения в планах обнародования и снижение качества данных, а также сокращения и задержки в публикации данных. Однако страны, отдающие предпочтение удаленному сбору данных, например методами CAPI и CAWI, меньше пострадали

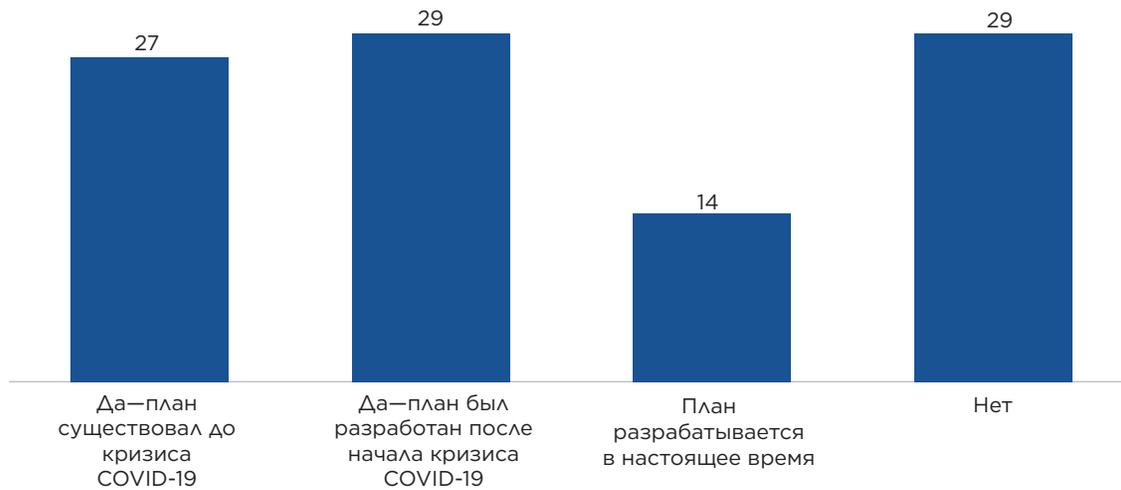
от пандемии. Внедрение многорежимных подходов, включающих удаленный сбор данных, кажется хорошей практикой, реализуемой во многих странах (United Nations Statistics Division, 2021a; United Nations Statistics Division, 2021b).

Рекомендации Межсекретариатской рабочей группы Организации Объединенных Наций по обследованиям домашних хозяйств (IWGHS, в соответствии с английским акронимом) сводятся к трем общим принципам:

1. Сведение к минимуму риска передачи COVID-19 среди персонала на местах, который проводит обследование домохозяйств и опрос респондентов, чтобы предотвратить заражение впоследствии.
2. Ограничение деятельности по сбору данных на местах до минимума, необходимого для снижения риска передачи COVID-19.

Рисунок 2.

Национальные статистические бюро с планом действий в кризисных ситуациях (процентные доли)



Источник: United Nations and World Bank, 2020.

3. Обеспечение постоянной доступности высококачественных, своевременных и документально подтвержденных данных для разработки политики на национальном и местном уровнях (IWGHS, 2020).

UN IWGHS разработала справочный контрольный список для принятия решений в отношении проведения опросов во время пандемии. Аналогичный контрольный список может быть разработан NSO для использования при других непредвиденных обстоятельствах. Контрольный список для планирования и проведения опросов домохозяйств в связи с COVID-19 можно найти в Приложении 1 к документу «Планирование и проведение обследований домашних хозяйств» (United Nations, 2020).

Несмотря на то, что работники многих NSO продолжают постепенно возвращаться в офисы, для части из них работа на дому стала новой реальностью. По данным Организации Объединенных Наций (United Nations and World Bank, 2020), 90 процентов из 122 NSO, опрошенных в мае 2020 года, перевели, по меньшей мере, некоторых из своих сотрудников на надомную работу. Кроме того, 96 процентов из них прекратили очный сбор данных (по меньшей мере, частично). Потребность в постоянных или временных удаленных сотрудниках и нетрадиционных методах сбора данных, например CAPI, CAWI и DOPU, требует новых протоколов для обеспечения более эффективной работы и обучения в условиях домашнего офиса, а также инвестиций в создание достаточной информационно-коммуникационной инфраструктуры. К сожалению, больше всего во время пандемии пострадали NSO в странах с низким и средним уровнем дохода, отчасти из-за недостаточной информационно-коммуникационной инфраструктуры.

В июле 2020 года Организация Объединенных Наций опросила 112 NSO, чтобы узнать, предусмотрели ли эти бюро план действий в кризисных ситуациях. Результаты показали, что NSO повысили свою готовность к чрезвычайным ситуациям из-за пандемии COVID-19.

Однако на момент проведения этого опроса 29 процентов NSO не располагали планом действий в кризисных ситуациях (рис. 2).

ВЫВОДЫ

На момент публикации настоящего отчета ни пандемия COVID-19, ни раунд переписей населения и жилищного фонда 2020 года еще не закончились. Несколько стран все еще планируют провести перепись либо в этом году, либо в последующие годы. Несмотря на глобальные усилия по адаптации к текущим условиям, одновременность и периодичность проведения переписей во всем мире сохранить не удалось. Кроме того, есть обоснованные опасения по поводу качества переписей, проведенных в условиях пандемии COVID-19. Тем не менее вопрос о том, является ли раунд переписей 2020 года достаточно качественным, все еще остается предметом споров. NSO должны провести оценки качества и обеспечивать прозрачную, полную и всестороннюю передачу их результатов пользователям данных. Подготовка и обнародование оценок качества может способствовать лучшей осведомленности пользователей данных о точности, своевременности и актуальности переписи, а также помочь NSO сохранить доверие к официальной статистике (United Nations Statistics Division, 2021a).

Предсказать следующую всемирную пандемию невозможно, но NSO могут планировать сведение к минимуму негативных последствий для бюджета и качества данных. Представляем вашему вниманию несколько рекомендаций по повышению готовности национального статистического бюро к чрезвычайным ситуациям:

1. Разработать план действий в кризисных ситуациях, связанных с эпидемиями и другими обстоятельствами.

2. Инвестировать в информационно-коммуникационные технологии.
3. Разрабатывать и внедрять современные методы сбора данных, например CAPI, CAWI, отправка почтой или сдача/забор (DOPU, в соответствии с английским акронимом).
4. Быть готовыми использовать альтернативные источники данных (например, административные записи).

ИСТОЧНИКИ

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), “Censo de Población y Vivienda 2020: Síntesis Metodológica y Conceptual,” México, INEGI, 2021.

International Labour Organization, “Lessons From the COVID-19 Pandemic: Global Review of Impacts of the COVID-19 Pandemic on Labour Force Surveys and Dissemination of Labour Market Statistics,” Geneva, 2021.

United Nations and World Bank, “Monitoring the State of Statistical Operations under the COVID-19 Pandemic: Highlights From the Second Round of a Global COVID-19 Survey of National Statistical Offices,” Washington, DC, World Bank Group, 2020.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, “UN/DESA Policy Brief #118: Policy Implications of the Disruption of the Implementation of the 2020 World Population and Housing Census Programme due to the COVID-19 Pandemic,” 2021, <<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desa-policy-brief-118-policy-implications-of-the-disruption-of-the-implementation-of-the-2020-world-population-and-housing-census-programme-due-to-the-covid-19-pandemic/>>, accessed March 2, 2022.

United Nations Intersecretariat Working Group on Household Surveys, “Planning and Implementing Household Surveys Under COVID-19,” Technical Guidance Note, United Nations Statistics Division, 2020.

United Nations Population Fund (UNFPA), “2020 Census Round-UNFPA Support,” 53rd United Nations Statistical Commission Side Event on Census, February 21, 2022.

United Nations Statistics Division, “Conclusions and Recommendations, United Nations Expert Group Meeting on the Impact of the Covid-19 Pandemic on Conducting Population and Housing Census and on Census Data Quality Concerns,” 9–12 February 2021a, <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2021/egm-covid19-census.cshtml>>, accessed March 2, 2022.

United Nations Statistics Division, “Impact of COVID-19 on 2020 Round Population and Housing Censuses, United Nations Statistics Division,” 2021b, <<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/census/COVID-19/>>, accessed March 2, 2022.

United Nations Statistics Division, “Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses,” Revision 3, United Nations, New York, 2017.

World Health Organization, “WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19,” Media Briefing, March 11, 2020, <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>, accessed March 2, 2022.



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



Серия «Выбор тем при международных переписях населения» (STIC) публикуется в рамках Международных программ Отдела народонаселения Бюро переписи населения США. Агентство США по международному развитию финансирует подготовку серии и двустороннюю поддержку статистических организаций, которые предоставляют информацию авторам. Фонд ООН в области народонаселения участвует в подготовке содержания и обнародовании документов STIC, способствуя их распространению среди более широкой аудитории.