



Технический обзор: проведение переписи населения в условиях пандемии COVID-19

| | |
|---|----|
| Пересмотр планов проведения переписи в отдельных странах в связи с пандемией COVID-19 | 4 |
| Основные рекомендации и ресурсы | 6 |
| Продолжение работы Фонда по наращиванию потенциала в области проведения переписей в условиях ограничений на поездки | 7 |
| Первоочередная важность информационно-разъяснительной работы | 8 |
| Риски недостаточного финансирования в долгосрочной перспективе | 9 |
| Оперативные вопросы проведения переписи | 9 |
| Риски сбоев и задержки сроков проведения мероприятий переписи | 11 |
| Краткие рекомендации и выводы | 12 |



В связи с реализацией мер по сдерживанию пандемии COVID-19 высокую актуальность для Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА) приобретает рассмотрение вопросов подготовки и проведения переписей переписного цикла 2020 года. На 2020 и 2021 годы проведение переписей намечено в 150 странах, 85 из которых являются странами программной деятельности Фонда. В этой связи возможно возникновение существенных рисков сбоев при проведении мероприятий переписного цикла. Задержки и сбои в осуществлении мероприятий переписи, возможные в связи с пандемией COVID-19, способны поставить под угрозу успешное проведение переписей во многих странах, привести к снижению качества результатов и полной отмене переписи. Кроме того, в результате пандемии средства внутренних и международных доноров могут быть перенаправлены на финансирование мер по ее сдерживанию, что приведет к дефициту средств для проведения переписи. Решения о переносе сроков переписи уже приняты в целом ряде стран. Многим другим странам еще предстоит объявить о своих дальнейших шагах.



ЮНФПА Афганистан / Лоренцо Туголи

Пересмотр планов проведения переписи в отдельных странах в связи с пандемией COVID-19

Белиз: перепись перенесена на 2021 год в связи с необходимостью перенаправления средств, выделенных на ее проведение, на финансирование чрезвычайных мероприятий

Бразилия: перепись перенесена на 2021 год.

Китай: проведение переписи по-прежнему запланировано на ноябрь 2020 года. Вместе с тем, пандемия отрицательно сказалась на ходе подготовки к ее проведению. План подготовительных мероприятий находится в процессе пересмотра.

Кот-д'Ивуар: проведение переписи намечено на апрель 2020 года, но данный срок может быть перенесен в связи с реализацией Правительством мер по сдерживанию эпидемии и действием ограничений на перемещение по стране. В январе 2020 года ожидалось поступление из Китая партии планшетов, но срок поставки был сдвинут. По последним сведениям, поставщик уже приступил к отгрузке товара.

Эквадор: ведутся предварительные работы по подготовке переписи: осуществляется сбор и обработка картографической информации для крупных городов. Объявлено о приостановлении всех мероприятий переписи на 2 недели; ожидается продление указанного срока до 4 недель. Учитывая, что перепись населения запланирована на ноябрь 2020 года, отклонение от графика выполнения картографических работ может привести к нарушению сроков выполнения других мероприятий переписи.

Кыргызстан: перепись, намеченная на март 2020 года, состоится на месяц позднее; возможен дальнейший перенос сроков ее проведения.

Индонезия: ведется подготовка к увеличению продолжительности периода самостоятельного участия в переписи в онлайн-режиме с отменой этапа личного опроса переписчиками. Перепись будет проводиться на основе данных административного учета. В этой связи запрошено дополнительное техническое содействие со стороны Фонда в части использования административных данных при проведении переписи.

Мексика: ведется полевая работа по сбору данных для переписи населения.

Панама: перепись отложена на один год. При этом проводится анализ дополнительных последствий принятого решения. Оцениваются возможности осуществления части подготовительных работ в ближайшее время (например, проведения закупок).

Соединенные Штаты Америки: большинству жителей направлены приглашения к участию в переписи, намеченной на вторую неделю марта. Бюро переписей США приняло решение о переносе начала реализации программы работы с населением с конца марта на начала апреля, поскольку ее мероприятия предусматривают оказание индивидуальной помощи участникам, не имеющим возможности ответить на вопросы переписи в онлайн-режиме самостоятельно.

Сейшельские Острова: на сегодняшний день принято решение о переносе переписи с августа 2020 года на август 2021 года. При этом продолжается осуществление в полном объеме подготовительных работ по полевому картографированию, разработке опросного листа, предварительной апробации инструментария для сбора данных с помощью планшетов.

Основные рекомендации и ресурсы

Страновым офисам ЮНФПА следует продолжить оказание поддержки правительствам в части разработки планов действий в непредвиденных ситуациях, экспертного и технического консультирования, разъяснения важности проведения переписи для развития страны, а также для разработки и реализации эффективных мер реагирования в условиях пандемии.

1. Необходимы повсеместные усилия, обеспечивающие продолжение планомерного и непрерывного осуществления подготовительных работ даже при переносе сроков переписи; это позволит создать условия для надежного и безопасного проведения переписи после обуздания пандемии.

2. С этой целью обучающие мероприятия с очным участием, запланированные Штаб-квартирой и региональными офисами Фонда и намеченные на 1 и 2 квартал будут проведены в онлайн-режиме. Ссылки на ресурсы по вопросам планирования переписей и техническим аспектам их проведения доступны [здесь](#). Уже в ближайшее время сотрудникам офисов Фонда и их партнерам в национальных статистических службах будут направлены приглашения к участию в вебинарах.

3. В мировой практике все большее распространение получают новые методы проведения переписи: онлайн-опросы, переписи на основе реестров, комбинированные методы. Вместе с тем, следует помнить, что применение подобных методов требует всестороннего планирования и наличия необходимых предпосылок, что невозможно обеспечить в короткие сроки. По этой причине страновым офисам следует обращать внимание партнеров из Национальных статистических управлений (НСУ) на нецелесообразность перехода на новые методы переписи без предварительной подготовки и планирования. В такой ситуации наиболее оправданным решением будет перенос сроков переписи без изменения ранее выбранных подходов.

4. В период, когда правительством приходится одновременно решать множество срочных задач, особое значение для успешной подготовки и проведения переписи имеет информационно-разъяснительная работа. В своей деятельности страновым офисам ЮНФПА рекомендуется обращать внимание на важность проведения переписи (в том числе с опорой на информационные материалы, доступных [по этой ссылке](#)), включая ее вклад в повышение готовности к осуществлению мер по борьбе с эпидемией коронавируса.

Фонд окажет поддержку Национальным статистическим управлениям в разъяснении Правительствам, что выполнение обязательств в рамках переписного цикла 2020 года, установленных законами и международными соглашениями, не только необходимо для решения задач охраны здоровья населения и развития страны, но и носит безотлагательный характер.

5. Согласно последним сведениям, полученным от Отдела закупок ЮНФПА, поставки ИТ-оборудования из КНР возобновлены. При этом следует иметь в виду, что доставка и получение указанных заказов могут быть затруднены в условиях реализации странами противозидемических мероприятий.

6. На проведение переписи в районах с высоким риском заражения непосредственно повлияет дефицит средств индивидуальной защиты. Во взаимодействии с другими агентствами ООН Отдел закупок занимается поиском новых возможности обеспечения поставок и дополнительных ресурсов.

Продолжение работы Фонда по наращиванию потенциала в области проведения переписей в условиях ограничений на поездки

Сотрудниками штаб-квартиры, региональных и страновых офисов Фонда ведется работа по оперативному внедрению альтернативных форм оказания технической помощи по вопросам подготовки и проведения переписи, предусматривающих использование возможностей телеконференций, вебинаров и иных онлайн-платформ.

В частности, ведется активная работа по переводу в онлайн-формат курсов повышения квалификации в Дакаре (намеченных на 1-й квартал) и в Латинской Америке (2-й квартал). Ожидается, что преподавание указанных курсов начнется во втором квартале. Штаб-квартирой и региональными бюро пока не принято каких-либо решений в отношении проведения семинаров по плану 2020 года, намеченных на более поздние даты.

Продолжение реализации обучающих мероприятий в области проведения переписей является одним из важнейших условий для поддержания и укрепления национального потенциала, бесперебойной реализации подготовительных мероприятий и распространения опыта использования данных переписей при решении задач в области развития, общественного здоровья и в гуманитарной сфере, включая реализацию эффективных ответных мер в условиях пандемии.

Первоочередная важность информационно-разъяснительной работы

С позиции Фонда сложившиеся обстоятельства служат важным поводом для того, чтобы еще раз обратить внимание на важность достоверных данных о народонаселении не только для решения задач развития, но и в том числе для преодоления чрезвычайных ситуаций в области общественного здоровья, включая пандемию COVID-19. В своей информационной деятельности Фонд неоднократно подчеркивал ключевую важность демографических данных для планирования и реализации ответных мер в условиях гуманитарных кризисов; в то же время, наличие достоверной информации о народонаселении не менее важно в условиях пандемии. Например, актуальные данные о плотности населения особенно необходимы в условиях реализации противозидемических мероприятий в крупных городах, для которых характерны более высокие темпы передачи инфекции; данные о местах компактного проживания лиц старших возрастных групп, сталкивающихся с более высокими рисками смертности, нужны для реализации эффективных мер их защиты; при организации и оказании населению экстренной медицинской помощи необходима информация о населении в районах обслуживания медицинских учреждений; наконец, без точной информации о численности населения в соответствующей местности невозможно рассчитать даже такие базовые показатели эпидемиологической нагрузки, как соотношение числа случаев COVID-19 к численности населения соответствующей местности.



Возможный дефицит финансовых средств в долгосрочной перспективе

В настоящее время имеющиеся национальные ресурсы в первую очередь направляются на реализацию ответных мер в сфере общественного здоровья и снижение экономических последствий пандемии, и эти процессы уже повлияли на принятие решений об отсрочке проведения переписей в таких странах, как Белиз, Бразилия и Сейшельские острова.

По мере возрастания экономического ущерба от пандемии увеличиваются риски недофинансирования переписей населения. О возможном долгосрочном характере и значительных размерах ущерба свидетельствует наблюдаемая в настоящее время нестабильность валютных курсов и высокие ожидания экономического спада. Соответственно, можно ожидать возрастания потребностей в мобилизации международной финансовой поддержки для проведения переписей и для сбора данных о народонаселении в целом.

Штаб-квартире Фонда следует продолжать работу по сбору средств для проведения переписей; штаб-квартира, региональные и страновые офисы ПРООН намерены оказывать всестороннее и всемерное содействие усилиям в данной области. Продолжится работа по сбору средств в рамках недавно созданного Тематического фонда ЮНФПА по содействию сбору данных о народонаселении, дополняющего глобальные финансовые ресурсы для проведения переписей.

Важнейшая задача Фонда состоит в том, чтобы убедить партнеров не отменять проведение переписей, а переносить их на более поздние сроки; при этом следует подчеркивать важность данных о народонаселении для решения задач развития стран, в том числе наиболее актуальных из них, возникающих в связи с пандемией COVID-19, включая разработку и реализацию мер по борьбе с пандемией.

Оперативные вопросы проведения переписи

От некоторых страновых офисов Фонда поступают предложения рекомендовать правительствам рассмотреть возможность применения альтернативных подходов к проведению переписей, в том числе на основе реестров населения и в онлайн-режиме. Также поступают предложения об использовании комбинированных оценок численности населения на основе моделей в качестве альтернативы традиционным опросам при невозможности их проведения в условиях пандемии COVID-19. **Фонд не может рекомендовать изменение методов проведения переписи на завершающих этапах ее подготовки. Страновым офисам Фонда следует обращать внимание партнеров на а нецелесообразность перехода на новые методы без предварительной подготовки и планирования. В такой ситуации наиболее оправданным решением будет перенос сроков проведения переписи без пересмотра ранее выбранных подходов.** Ниже представлены краткие сведения о различных способах организации и проведения переписи:

Комплексные методы: По сравнению с циклом переписей 2010 года, переписной цикл 2020 года характеризуется более широким применением комбинированных методов, предусматривающих, наряду с традиционными опросами, опрос через Интернет и использование данных из реестров. Вместе с тем, использование реестров и опросов в режиме онлайн требует основательной и комплексной подготовки, а также выполнения целого ряда предварительных условий, отсутствующих в некоторых странах, в том числе с низким и средним доходом.

Интернет-перепись: Для проведения переписи в режиме онлайн необходимы широкая доступность Интернета, готовность общества к использованию Интернета как канала делового и официального общения; наличие правовой базы, а также национального реестра адресов или строений. И в первую очередь необходимо учитывать, что в большинстве случаев при помощи онлайн-переписи можно охватить только часть населения, и данный метод может рассматриваться только как дополнительный по отношению к традиционному поквартирному опросу. Например, в Иране метод онлайн-опроса был впервые применен в ходе переписи 2016 года, и при этом был достигнут впечатляющий уровень участия - 48%. В то же время, для охвата оставшейся части населения потребовалось проведение очных опросов. Даже если в онлайн-переписи примут участие 60% или 70% населения, процент неохваченного населения все равно будет очень значительным. Кроме того, лица, не участвовавшие онлайн-переписи зачастую принадлежат к экономически уязвимым группам и категориям населения со значительно более низкими показателями благосостояния. Именно поэтому при проведении любой переписи необходимо обеспечить безусловный учет таких лиц.

Использование данных регистров при проведении переписи: В некоторых странах достигнут достаточно высокий уровень развития административных реестров, что дает возможность проведения переписей на их основе. В то же время, даже в большинстве стран использование реестров не отменяет необходимости проведения традиционных выборочных или сплошных опросов с участием переписчиков. Решение об использовании административных регистров данных для переписи зависит от наличия данных административного учета и их качества. При проведении переписей чаще всего используются следующие источники данных административного учета: регистры населения (данные системы паспортного учета, и учета рождений, смертей и браках, иммиграционного учета); реестр адресов; реестр субъектов хозяйствования; реестр занятости; реестр пенсионного и социального обеспечения; реестр образования; реестр соискателей рабочих мест, и т.п. Ниже приводится краткое изложение предварительных условий и требований для рассмотрения возможности проведения переписи на основе данных реестров:

- Наличие соответствующего законодательства для обеспечения доступа НСУ к данным административных реестров в различных секторах, наличие межведомственного / межсекторного взаимодействия.
- Полнота данных систем административного учета в различных секторах (CRVS, здравоохранение, образование, занятость и т. п.)
- Высокое качество данных административного учета (актуальность, охват и т. п.)
- Наличие уникальных идентификаторов для каждого лица, обеспечивающих возможность получения данных из разных реестров и их привязки к конкретному лицу; доверие населения к наиболее распространенным документам, удостоверяющим личность.
- Система обеспечения качества статистических данных
- Использование реестров в целях статистического учета.

Во многих странах реализации программ ЮНФПА указанные предпосылки отсутствуют, что пока исключает возможность использования реестров в качестве основы для проведения переписи.

Оценки населения на основе моделей, или «комбинированные методы проведения переписи»: ЮНФПА оказывает поддержку странам в преодолении трудностей в обеспечении охвата переписью всех территорий. С этой целью Фонд занимается наращиванием потенциала в области использования моделей для оценки численности населения труднодоступных районов. Хотя использование моделей служит хорошим способом заполнения пробелов в данных, в основе их разработки лежат данные очных опросов, проведение которых невозможно по причине вооруженного конфликта, стихийного бедствия или глобального кризиса в области здравоохранения (например, пандемии COVID-19). Кроме того, при помощи моделей могут быть вычислены показатели половозрастной структуры населения, но не широкий спектр социальных и экономических характеристик населения, которые представляют столь высокую ценность в управлении процессами социального и экономического развития.

Риски сбоев и задержки сроков проведения мероприятий переписи

Поскольку проведение зависит от последовательного выполнения взаимосвязанных мероприятий, любые сбои и задержки создают риски для качества и достоверности ее результатов переписи. Например, слишком длительные временные интервалы между проведением картографирования и переписи порождает риски устаревания сведений о расположении и составе домохозяйств, внесенных на этапе картографирования, на момент фактического проведения переписи. Это может привести к снижению качества данных и неохваченности лиц, сменивших место жительства, либо в результате незапланированных изменений объемов работы переписчиков.

Наличие перерывов на этапе опроса населения способно нарушить фундаментальный характер результатов переписи, негативно сказаться на качестве данных и постоянстве состава переписчиков, подорвать преемственность подходов, привести к увеличению числа систематических ошибок при повторных опросах, снизить процент участия (при недостаточной информированности респондентов о сроках переписи) и соответственно увеличить издержки на осуществление повторных попыток опросить респондентов. Также существует риск того, что из-за опасений дальнейших задержек и срывов респонденты и переписчики будут стремиться завершить опрос как можно скорее, пропуская при этом отдельные вопросы переписи или минимизируя время ответа на них.

Краткие рекомендации и выводы

Национальные статистические управления как правило не разрабатывают альтернативных планов проведения переписи на случай чрезвычайных угроз здоровью населения. Соответственно, у них практически отсутствует опыт проведения переписей во время глобальных эпидемий наподобие пандемии COVID-19. Имеющиеся на этот счет рекомендации носят ограниченный характер. Представленный технический обзор по вопросам проведения переписи в условиях пандемии COVID-19 является первым в своем роде. По мере накопления Фондом, его страновыми офисами, национальными статистическими и службами проведения переписей - партнерами Фонда новых знаний и опыта они будут обобщаться, и представляться в последующих выпусках.

ЮНФПА намерена играть ведущую роль в сборе и обмене информацией для целей государственного планирования, не прекращая усилий по разъяснению важности проведения переписей.

Несмотря на видимое снижение остроты проблем, связанных со сбоями поставок и вынужденной остановкой закупок ИКТ-оборудования, сохраняется достаточно высокая неопределенность относительно перспектив сохранения достигнутого прогресса. При планировании мероприятий по подготовке и проведению переписей во всех странах необходимо предусматривать дополнительные затраты времени на обработку заявок на проведение закупок и уделять достаточное внимание своевременности отгрузки.

Просим наших партнеров предоставить сведения о потребностях в планшетах Региональным советникам по вопросам народонаселения и развития, что даст возможность Головному и региональным офисам шире использовать возможности совместного использования планшетов странами-партнерами и их аренды.

Проведение переписи в условиях повышенного риска распространения заболевания создает угрозы для здоровья сотрудников и граждан. В силу этого риски распространения COVID-19 и обеспокоенность общественности являются вескими причинами для отсрочки проведения переписи.

Фонд не может рекомендовать изменение метода проведения переписи на завершающих этапах ее подготовки. Альтернативные подходы, такие как перепись по реестрам и онлайн-перепись, следует рассматривать только при наличии достаточно запаса времени для проведения необходимой подготовки и необходимых предположений.

Технические рекомендации в части применения указанных подходов размещены [в разделе информационных ресурсов по вопросам проведения переписи](#) на сайте ЮНФПА.

При наличии серьезных препятствий для дальнейшей реализации мероприятий переписи в связи с пандемией коронавируса Фонд рекомендует национальным статистическим управлениям и страновым офисам Фонда ЮНФПА рассмотреть возможность переноса сроков проведения переписи не прекращая работ по ее подготовке, укреплению потенциала с использованием виртуальных платформ, осуществлению ранних закупок необходимого оборудования, информированию заинтересованных сторон и общественности о важности данных о народонаселении для разработки и реализации мер реагирования на пандемию COVID-19 и обеспечивая реализацию всех необходимых мер предосторожности для защиты здоровья и безопасности населения. ЮНФПА следует продолжить деятельность, направленную на обеспечение готовности правительств к проведению национальных переписей после обуздания пандемии.



© ЮНФПА / Сабрина Джуран

Подготовлено специалистами в области народонаселения и развития Штаб-квартиры и региональных офисов Фонда ООН в области народонаселения.