



Коронавирус и возможные пробелы в национальной статистике:

реорганизация работы национальных статистических систем в связи с пандемией COVID-19

ВВЕДЕНИЕ

Последствия пандемии COVID-19 выходят далеко за пределы медико-санитарного кризиса: для предотвращения ее распространения многие страны ограничили передвижение людей и перевозку большинства грузов. Карантины, введенные правительствами, неминуемо приведут к сокращению объема производства, что в свою очередь окажет сильное воздействие на занятость и повседневную жизнь граждан. В сельскохозяйственном и продовольственном секторе "переход к протекционистским мерам – введению тарифов и запретов на экспорт – означает, что в ближайшие недели могут быстро возникнуть проблемы... Нам нужны такие меры, которые позволят работникам продолжать выполнять свою работу"¹.

Даже в условиях стремительно развивающейся ситуации национальные статистические службы (НСС) на страновом уровне по-прежнему стремятся обеспечивать директивные органы, хозяйствующие субъекты и население необходимой им информацией. Во многих странах во второй половине марта 2020 года были введены в действие планы по смягчению последствий пандемии и решения, касающиеся программ, имеющих критически важное значение для функционирования государственного управления². Однако, по мере ухудшения ситуации в странах с низким уровнем дохода, возникает опасность частичного или полного выключения из работы национальных статистических систем, что может лишить страны и международное сообщество данных, необходимых для разработки соответствующих мер и контроля состояния национальных и международных программ развития.

ЧТО ПРОИСХОДИТ

Информация, собранная более чем по 30 странам (с использованием прямых контактов с национальными статистическими службами, а также путем изучения веб-страниц государственных статистических служб и веб-сайта Статистического отдела Организации Объединенных Наций), указывает на наличие значительного дисбаланса между развитыми странами и странами с низким уровнем дохода. По состоянию на конец марта 2020 года, многие развивающиеся страны, которые кризис пока затронул в меньшей степени, еще не приняли специальных мер или еще не объявили о них по своим обычным

¹ Интервью главного экономиста ФАО газете "Гардиан" от 26 марта 2020 года: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/26/coronavirus-measures-could-cause-global-food-shortage-un-warns>

² Статистическая служба Канады.

каналам информирования. Оперативный анализ³ веб-сайтов большей части стран Африки к югу от Сахары и стран Южной и Юго-Восточной Азии подтвердил, что пока не сформированы или не обнародованы планы на случай чрезвычайных ситуаций. Даже если развивающиеся страны в настоящее время действительно гораздо меньше затронуты вирусом, чем развитые страны, ситуация постоянно меняется, что требует тщательного планирования и формирования планов на случай чрезвычайных ситуаций. Совсем другое положение наблюдается почти во всех странах ОЭСР, где пользователи могут ознакомиться с планами на случай чрезвычайных ситуаций и планами выпуска новых данных.

Как правило, там широко признается громадный масштаб возникших проблем. Все НСС, дающие информацию по этому вопросу, указывают, что вызовы, с которыми столкнулись респонденты, огромны и что "первоочередная задача сегодня для всех – беречь себя и свое здоровье"⁴. Основное решение, которое приняли почти все страны, – прекратить все очные опросы в целях защиты здоровья переписчиков и опрашиваемых⁵. Например, в Италии⁶, Камбодже, Мексике⁷ и Эквадоре⁸ все очные опросы были временно прекращены из-за создаваемых ими рисков. Отказ от "традиционных" очных опросов создает трудности в их проведении в таких важных областях, как рынки труда, потребительские цены, уровень доверия потребителей и состояние сельского хозяйства. Последствия этого настолько обширны, что они влияют даже на планирование и проведение переписей населения и сельскохозяйственных переписей. В Мексике был перенесен этап верификации данных переписи населения. На Филиппинах было также отложено⁹ проведение переписи населения, а в Коста-Рике сельскохозяйственная и лесохозяйственная перепись была перенесена на вторую половину года¹⁰.

В то же время многие страны подчеркивают, что, несмотря на нынешние трудности респондентов, заполнение переписных листов "внесет вклад в понимание воздействия пандемии COVID-19 на экономику и общество"¹¹ и "поможет правительствам и территориям выработать обоснованные решения в отношении мер, которые страны принимают в ответ на пандемию"¹². В Финляндии в апреле в опросы, проводимые Статистическим центром Финляндии, уже был включен ряд вопросов, позволяющих оценить влияние эпидемии коронавируса на общество; их результаты должны быть опубликованы в середине апреля 2020 года¹³.

Многими также признается, что эта ситуация, скорее всего, скажется на качестве и актуальности представляемых данных: "изменения в нашей работе могут повлиять на качество некоторых наших статистических материалов, например, приведут к снижению

³ Были изучены веб-страницы национальных статистических ведомств (30 стран в Африке и 15 стран в Азии).

⁴ ЦСУ Ирландии.

⁵ Например, в Камбодже в карантинный период фермеры отказывались общаться с переписчиками.

⁶ Национальный институт статистики Италии [онлайн]. Рим. [По состоянию на 6 апреля 2020 года]

<https://www.istat.it/en/archivio/240812>

⁷ <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/03/31/inegi-cancela-todas-las-encuestas-presenciales-9229.html>

[По состоянию на: 6 апреля 2020 года]

⁸ INEC [онлайн]. Кито. [По состоянию на 6 апреля 2020 года] <https://twitter.com/ecuadorencifras?lang=en>

⁹ Статистическое агентство Филиппин [онлайн]. Кесон-Сити. [По состоянию на 6 апреля 2020 года]

<https://psa.gov.ph/content/advisory-0>

¹⁰ Национальный институт статистики [онлайн]. Сантьяго. [По состоянию на 6 апреля 2020 года]

<https://www.ine.cl/prensa/2020/03/19/instituto-nacional-de-estad%C3%ADsticas-adopta-medidas-de-resguardo-ante-coronavirus>

¹¹ Департамент статистики ЮАР.

¹² Австралийское бюро статистики.

¹³ Статистический центр Финляндии.

их точности или степени детализации, в том числе в том, что касается разбивки по местным и региональным признакам. В ряде случаев подготовка некоторых наборов данных может быть временно прекращена¹⁴.

КАКИЕ МЕРЫ ПРИНИМАЮТ НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ СЛУЖБЫ

Сознавая, что официальная статистика составляет основу для численной оценки изменений в экономике и обществе, особенно в условиях нынешней чрезвычайной ситуации, органы НСС принимают меры для обеспечения непрерывности и качества производства статистических материалов. Характер принимаемых мер зависит от существующего порядка сбора статистических данных, а также от имеющихся институциональных, финансовых, технических возможностей и наличия цифровых средств для внедрения новых методов работы и приспособления к трудностям нынешней обстановки. Меры, принимаемые на уровне стран, можно в целом разбить на пять основных сценариев¹⁵:

- **Статистические исследования продолжаются**

Подобная ситуация характерна для экономически развитых стран, особенно североевропейских, где источником статистических данных служат административные реестры. Так, в Литве намеченная перепись населения была перенесена на 1 января 2021 года и будет проводиться на базе административных реестров, а не в очном формате¹⁶. В Болгарии все обследования по переработанной сельскохозяйственной продукции (например, ежемесячные обследования производства молока и молочной продукции или мяса) уже проводятся по телефону, и на них нынешняя ситуация не скажется¹⁷. В Ирландии по мере возможности будут проводиться обследования предприятий с целью получения статистических данных, отражающих изменения ситуации за период с марта 2020 года¹⁸.

Что касается конкретно административных данных и систем отчетности, в недавнем статистическом обзоре ЭСКАТО ООН¹⁹ указывается, что "воздействие COVID-19 на производство материалов по данным административной статистики будет относительно невелико. Однако в условиях ограничений, налагаемых на деятельность государственных органов и передвижение людей, повышается вероятность пробелов в статистической отчетности и ошибок в статистической классификации". Воздействие на сельскохозяйственную статистику в развивающихся странах, и особенно в таких подотраслях, как животноводство, где статистика опирается главным образом на административные данные, будет зависеть от карантинных мер, устанавливаемых странами в сельских районах.

- **Статистические исследования продолжаются, но для сбора сведений требуются альтернативные инструменты**

В случае если проведение очных опросов респондентов или сбор информации на рынках и в магазинах становятся невозможными, странам предлагается использовать

¹⁴ Управление национальной статистики Соединенного королевства Великобритании и Северной Ирландии.

¹⁵ Некоторые страны в различных сочетаниях применяют меры, отнесенные к разным сценариям.

¹⁶ Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН).

¹⁷ Информация получена ФАО в результате контактов с Министерством сельского хозяйства Болгарии.

¹⁸ ЦСУ Ирландии.

¹⁹ UNESCAP Stats Brief, February 2020 (Issue no. 23): Surveys Under Lockdown; a pandemic lesson.

иные подходы к сбору сведений: по телефону, с помощью Интернет-приложений или с использованием "больших данных" ("веб-скрейпинг" или спутниковая фотография).

В качестве альтернативного метода проведения обследований домохозяйств чаще всего предлагается опрос по телефону. Этот метод используется для ежеквартального обследования состояния трудовых ресурсов в Бельгии, Ирландии и Франции²⁰. В Болгарии на завершающем этапе составления перечня сельскохозяйственных предприятий в ходе очередной сельскохозяйственной переписи (сентябрь 2020 года) для обследования оставшихся 20% предприятий, включаемых в перечень, будет использоваться телефон, электронная или обычная почта²¹. В Бразилии в 2020 году завершающий этап Ежегодного выборочного обследования домохозяйств (PNAD), используемого главным образом для оценки численности незанятого населения, будет организован в формате телефонных опросов²². Есть и другие примеры, в том числе непрерывное обследование занятости в Перу, которое в марте 2020 года было завершено в формате телефонного опроса²³; в Грузии также было решено, что ежеквартальное обследование сельского хозяйства будет проводиться по телефону, причем обучение переписчиков будет организовано через Skype, а инструкции они получат в письменном виде²⁴.

Однако во Франции и в Ирландии уже подчеркивают, что проведение обследований по телефону может повлиять на сопоставимость результатов с прошлыми периодами, на качество данных и на актуальность результатов – это потребует тщательного анализа. Есть данные, указывающие на то, что в развивающихся странах опросы по телефону могут быть весьма эффективными²⁵. Вместе с тем следует подчеркнуть наличие в развивающихся странах существенных барьеров: i) использование телефона при опросах может влиять на репрезентативность результатов, поскольку мобильная связь здесь не так распространена, как в развитых странах (в Уганде, например, телефон имеет только 65% населения); и ii) переписные листы придется пересматривать, адаптировать и упрощать, а переписчиков – обучать работе с новым инструментарием, использование которого требует длительных, тяжеловесных процедур. Кроме того, необходимость мобилизации дополнительных ресурсов на эти цели создаст сложности во многих странах, уже страдающих от нехватки ресурсов.

Для сбора сведений о ценах²⁶ (ИПЦ) в Ирландии будут использоваться Интернет-решения, в Бельгии – веб-скрейпинг, а во Франции – данные с кассовых аппаратов в магазинах.

В области сельскохозяйственной статистики предлагается задействовать и другие альтернативные инструменты, связанные с возможностями использования данных дистанционного зондирования: например, использование спутниковой фотографии в рисоводстве Камбоджи²⁷, а также в ежегодных обследованиях по прогнозированию урожая пшеницы и ячменя и при подготовке обследования земного покрова и землепользования за 2020 года в Болгарии (спутниковые и ортогональные фотоснимки).

²⁰ ЦСУ Ирландии, Статистическая служба Бельгии, INSEE (Франция).

²¹ Информация получена ФАО в результате контактов с Министерством сельского хозяйства Болгарии.

²² Информация получена в результате контактов ФАО с IBGE (Бразилия).

²³ INEI (Перу).

²⁴ Информация получена в результате контактов ФАО с ГЕОСТАТ.

²⁵ The World Bank. Open Knowledge Repository [онлайн]. Washington. [По состоянию на 2 апреля 2020 года] <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24595>

²⁶ ЦСУ Ирландии, Статистическая служба Бельгии, INSEE (Франция).

²⁷ Представительство ФАО в Камбодже.

- **Статистические работы откладываются/приостанавливаются/переносятся**

Этот сценарий, вероятно, станет основной формой адаптации в данной ситуации, особенно при проведении крупных статистических работ, таких как перепись населения или жилого фонда или сельскохозяйственная перепись, но также и при обследованиях домохозяйств или сельскохозяйственных предприятий, где в силу величины и сложности переписных листов не может использоваться телефонная связь.

Есть несколько примеров, когда переписи переносятся на более поздние сроки. Так произошло с переписью населения и жилого фонда на Филиппинах²⁸, где пришлось приостановить подготовительные мероприятия, такие как наем и набор персонала, обучение инструкторов/администраторов/переписчиков и рассылка переписных листов для письменного анкетирования. На данный момент проведение опросов перенесено на середину мая. Такая же ситуация с проведением первой сельскохозяйственной переписи в Анголе, запланированной на этот год²⁹, и с образовательной переписью в Уганде. Многие другие страны, особенно в Африке, все еще находятся в ожидании решений правительства (см. следующий раздел: "Решения не приняты").

Сложившаяся ситуация имеет серьезные последствия для проведения ежегодных обследований в сельскохозяйственном секторе. Эти сложности особенно выражены в сельском хозяйстве, где обследования показателей производства должны сопрягаться с сельскохозяйственными сезонами, что создает трудности в тех случаях, когда обследования приходится переносить. Так обстоит дело в ряде стран, получающих от ФАО поддержку в проведении ежегодных комплексных сельскохозяйственных обследований. В Сенегале полевой этап работ (обучение переписчиков и сбор сведений) в рамках второго раунда ежегодного сельскохозяйственного обследования 2019–2020 годов пока отложен до мая–июня. В Уганде приостановлен второй раунд послеуборочных обходов хозяйств 2019 сельскохозяйственного года, полностью прекращены обходы объектов нежилого сектора, а полевые статистические работы за 2020 сельскохозяйственный год отложены как минимум до июля 2020 года. В Камбодже ежегодные сельскохозяйственные обследования нужно будет провести до августа – начала сезона дождей. В Армении два квартальных обследования (апрельское и июльское), будут, по всей вероятности, объединены и проведены в июле. В некоторых случаях потребуется пересмотреть требования к репрезентативности результатов, сократить выборку и допускать публикацию данных по стране в целом лишь в исключительных случаях. Задержки с проведением сельскохозяйственных обследований также ведут к удлинению периода, за который собираются сведения, а проведение физических измерений (например, убранных площадей) становится невозможным из-за необходимости выхода переписчиков непосредственно в поле.

В некоторых других странах также отложены обследования домохозяйств. Приостановлены, например, обследование трудовых ресурсов, обследования по многим показателям с применением гнездовой выборки (ОПГВ), и обследование предприятий в Анголе, обследование состояния проблем бедности и социальной отчужденности в Бельгии и национальное обследование положения жертв преступности в Мексике. В Ирландии приостановлено обследование бюджетов домохозяйств, проводимое раз в пять лет – сведения по структуре расходов домохозяйств за 2020 год собираться не будут; в любом случае, их структура в 2020 году

²⁸ Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН).

²⁹ INE (Ангола).

будет нетипичной, что является убедительным доводом в пользу переноса обследования на более поздний срок.

• Статистические работы отменены

По состоянию на начало апреля 2020 года случаев отмены намеченных статистических работ почти нет. Известен один такой случай: отмена ирландской программы в рамках Международной оценки компетенций взрослых (PIAAC) – проекта под эгидой ОЭСР, запланированного на апрель. Из-за его отмены придется пересматривать весь график участия Ирландии в раунде PIAAC 2021–2022 годов.

• Решения не приняты

Многие развивающиеся страны еще не приняли решения о своих планах на случай пандемии, особенно в отношении проведения крупных переписей: например, Либерия³⁰ все еще рассматривает возможность переноса пилотной части переписи населения, подготовка к которой полностью остановлена; Кот-д'Ивуар³¹ планировал проведение с 20 апреля пятой переписи населения, и НСС ожидает решения Национального совета по статистике; Буркина-Фасо³² также находится в ожидании решения правительства об организации сельскохозяйственной переписи во втором полугодии 2020 года.

ВЫВОДЫ

В обычные годы мир нуждается в статистике, которая должна проливать свет на продвижение экономики и общества к достижению целей, поставленных на глобальном, региональном и национальном уровнях. Государственная статистика признана в качестве важнейшего инструмента в планировании, реализации и оценке мер политики. Ее роль еще больше возрастает в ситуации кризиса, примером которой стала пандемия COVID-19, когда сведения и данные нужны для обеспечения работы по оценке ее последствий и усилий по их преодолению.

Однако COVID-19 порождает трудности в работе национальных статистических систем, которые создают дополнительную нагрузку для служб, занимающихся проведением статистических работ. Эти проблемы возникают не повсеместно, поскольку в некоторых странах национальные системы имеют лучшую подготовку, оснащение и квалификацию для выработки нестандартных решений, позволяющих выдержать повышенную нагрузку. Традиционные, очные методы сбора сведений, которые как правило используются в развивающихся странах, в нынешних условиях более не применимы, и существующие процедуры и формы работы нуждаются в обновлении. Такое обновление требует от стран обязательного внедрения новых методов сбора сведений, но возможность этого зависит от наличия у них соответствующего организационного, финансового, технического и цифрового потенциала. Сейчас для сбора данных предлагаются и вводятся в практику альтернативные инструменты, такие как телефонные опросы (с широким привлечением добровольцев), Интернет-приложения или использование "больших данных" (веб-скрейпинг или спутниковая фотография). При этом стоит учитывать, что переход на новые методы может сказаться на качестве и сопоставимости данных, и это должно быть тщательно проанализировано. Странам, которые еще не начали готовиться к

³⁰ Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН).

³¹ Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН).

³² Информация получена в результате контактов ФАО с Буркина-Фасо.

преодолению последствий COVID-19, следует срочно заняться подготовкой планов на случай наступления чрезвычайной ситуации применительно ко всем статистическим работам. В этих условиях также возникает необходимость в определении первоочередных направлений и каналов использования ресурсов и инновационных мероприятий в поддержку работ, наиболее востребованных в данный момент.

Если не принимать никаких мер в этот трудный период, единственным выходом будет прекращение статистических работ, что обернется неисчислимыми издержками для экономики и общества и отрицательно повлияет на контроль за выполнением международных программ, поскольку организации перестанут получать сведения из своих основных информационных источников, основанных на государственной статистике. Такой сценарий неприемлем, и международные организации должны объединить усилия в том, чтобы упростить странам переход от традиционных методов сбора данных к более инновационным и эффективным механизмам. Для этого организациям предлагается в срочном порядке наладить передачу накопленных ими знаний и навыков и разрабатывать творческие решения, которыми они могли бы делиться со странами.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данная аналитическая записка подготовлена Кристофом Дюамелем, руководителем Группы обследований, и Хосе Росеро Монкайо, директором Статистического отдела.