

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ООН КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

СТАТИСТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (ЕВРОСТАТ)

Совместная Рабочая Сессия ЕЭК ООН/Евростата
по статистике миграции
(Женева, Швейцария, 14-16 апреля 2010 г.)

Рабочий документ 1
7 апреля 2010 г.

Тема 1 предварительной повестки сессии

ВКЛЮЧЕНИЕ МИГРАЦИОННОЙ СТАТИСТИКИ

Включение миграционной статистики

Доклад Евростата *

I. ВВЕДЕНИЕ

Миграция представляет собой важный и все более актуальный вопрос, продолжающий влиять на все сферы социально-экономической жизни. Данная статья обращает внимание на растущие и меняющиеся потребности в статистической информации о миграции и мигрантах. В ней описывается, почему так важно удовлетворить эти потребности, а также потенциальные подходы к осуществлению необходимых действий.

II. ПОТРЕБНОСТИ В СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В ЦЕЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Стокгольмская Программа может рассматриваться как продолжение усилий, предпринятых с момента вступления в силу Амстердамского договора в 1999 году. Европейская политика в области миграции и предоставления убежища формировалась через принятие Тамперской (1999-2004гг.) и Гаагской (2004-2009гг.) программ.

Коммюнике Комиссии «Усиление глобального подхода к миграции», вышедшее в октябре 2008 года, подчеркивает важность миграции как аспекта внешней политики и политики развития. Пакт об иммиграции и убежище, официально принятый Советом ЕС в октябре 2008 года, сосредоточен на легальной иммиграции, контроле за незаконной иммиграцией, пограничном контроле, миграции и развитию, а также доработке общей европейской системы политического убежища и интеграции мигрантов. Ключевым элементом этих политических соглашений является значимость достоверной статистической информации для целей информирования и мониторинга эффективности политических мероприятий.

* Подготовлен Катаржина Красжевска и Дэвид Торогуд, ЕВРОСТАТ

Понятно, что определить, как будет выглядеть миграционная политика на уровне Европейского союза или национальном уровне в будущем, невозможно, но можно предсказать, что миграция в долгосрочной перспективе останется очень важным вопросом в свете старения населения в Европе и прироста населения в развивающихся странах. Вероятно, включение миграционных вопросов в политику все чаще будет считаться обязательным элементом системы надлежащего государственного управления. Хотя структура и движущие факторы миграции со временем изменятся, сложность миграционных вопросов сохранится. Это представляет собой проблему для лиц, определяющих политику, и официальных статистиков, которые стремятся добиться того, чтобы политические решения были основаны на надежной статистической информации.

III. ВКЛЮЧЕНИЕ ВОПРОСОВ МИГРАЦИИ В СТАТИСТИКУ

Можно сказать, что включение вопросов миграции в статистику обеспечивает учет потребностей в информации о мигрантах в широком диапазоне социально-экономической статистики. Это реалистичный и необходимый ответ на включение вопросов миграции в политику и возрастающую потребность в социально-экономических данных о мигрантах.

Включение этих вопросов в статистику является прямой параллелью их же включения в политику. Включение вопросов миграции в политику рассматривает миграцию не просто как узкий внутренний вопрос, а как вопрос, который должен быть учтен в ряде направлений общественной политики. Хотя как таковая, эта мера относится к миграции, ее практическая реализация осуществляется во многих областях, которые ранее не ассоциировались с миграцией. Точно также, хотя включение в статистику вопросов миграции призвано обеспечить лиц, определяющих политику, миграционной статистикой, многие изменения будут иметь место в областях статистики, которые ранее не связывались с миграцией.

На практическом уровне включение миграции в статистику в целом будет происходить посредством включения миграционных переменных в широкий ряд статистических сведений, а не добавления социально-экономических переменных в статистику миграции, например, путем добавления информации о статусе мигранта (возможно, *гражданство* и/или *страна рождения*) в статистику образования, а не добавления переменных образования в статистику численности иностранного населения. В плане источников данных это означает, что вопросы мигрантов будут включены вы качестве базовых переменных во все социальные обследования и что подобная информация о статусе мигрантов будет охвачена административными источниками данных. Сначала основное внимание будет уделяться адаптации и более эффективному использованию существующих источников данных. Хотя это не будет мешать развитию новых источников тематических миграционных данных, если станет ясно, что информационные потребности не могут быть удовлетворены за счет существующих источников.

Идея включения миграции в статистику неоднократно обсуждалась, например, в июне 2008 года на Конференции Европейских статистиков, где была достигнута договоренность о том, что работа по усовершенствованию статистики миграции должна рассматриваться в качестве приоритета.

IV. РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ ВКЛЮЧЕНИЯ ВОПРОСОВ МИГРАЦИИ В СТАТИСТИКУ

В 2008 году Евростат разработал общий план, включавший исходные предложения по включению в статистику вопросов миграции и разработке социально-экономических

данных о мигрантах. Общий план включал действия, связанные с административным источниками данных и обследованиями, обменом данными и методологической информацией, и укреплением взаимодействия между статистическими службами и административными органами.

В октябре 2009 года Генеральный директорат национальных институтов статистики (НИС) Европейского союза согласовал Мальтийскую декларацию о включении миграции в официальную статистику. В этой Декларации было отмечено, что помимо достоверной статистики о масштабе и структуре миграционных потоков и численности мигрантов, необходима дополнительная информация о социально-экономическом статусе мигрантов, уделяющая особое внимание таким вопросам как движущие силы миграции и интеграция мигрантов. Был предложен интегрированный подход, максимально расширяющий использование доступных административных источников данных и обследований. Было важно дальше развивать статистическое использование административных данных и исследовать подходы к международному обмену миграционными данными. Кроме того, Мальтийская Декларация призвала Директоров департаментов социальной статистики **разработать концептуальную основу и проект рабочей программы** (на основе вышеупомянутого общего плана) **по развитию миграционной статистики.**

- *Создание Стратегической рабочей группы по включению вопросов миграции в статистику*

Была создана Стратегическая рабочая группа в составе Директоров департаментов социальной статистики из пяти НИС, выразивших желание принять участие по приглашению, направленному всем НИС ЕС. Стратегическая рабочая группа будет работать с Евростат над подготовкой концептуальной основы и рабочей программы. Первые проекты этих документов были обсуждены во время первого заседания Стратегической целевой группы по включению вопросов миграции в статистику в Брюсселе 1 февраля 2010 года и во время встречи европейских Директоров Департаментов социальной статистики в Люксембурге 11-12 марта 2010 года.

- *Концептуальная основа и рабочая программа*

Концептуальная основа поясняет, как должна выглядеть будущая система статистической информации о мигрантах и миграции. Она состоит из ряда организационных принципов, относящихся к потребностям пользователей, приоритетов, статистических понятий и определений и обработки статистических данных.

Проект Концептуальной основы Евростата (Приложение 1), подготовленный в форме диаграммы, демонстрирует **миграционные потоки** вместе со связанными денежными потоками, **миграционные группы** с подробной информацией о различных целевых группах и соответствующим набором переменных необходимых для выявления различных определений «мигрантов», и **статистический процесс**, сосредоточенный на значимой интеграции данных из различных источников, а также обмене данными и информацией о передовой практике.

Установленные принципы должны способствовать реализации мероприятий, предлагаемых в рабочей программе по развитию европейской миграционной статистики.

Рабочая программа должна сосредоточиться на развитии и интеграции использования различных обследований и административных источников данных. Первые предложения по мероприятиям, которые должны быть включены в окончательную рабочую программу, были представлены и обсуждены на первом заседании Стратегической целевой группы по

включению вопросов миграции в статистику. В настоящее время подготовлена более детальный план действий, которые будут предприняты в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

Приведенные ниже мероприятия (под общими заголовками) были вынесены на первое обсуждение Стратегической целевой группы. Некоторые мероприятия тесно связаны друг с другом и, возможно, должны рассматриваться вместе.

1. Адаптация существующих источников данных

1.1. Адаптация методологии существующих обследований:

- *Обзор методологии и свойств выборки, используемой для LFS EC¹ и SILC EC²;*
- *Предложение по внесению соответствующих методологических изменений в SILC и LFS. Они должны быть учтены при подготовке нового законодательства для SILC, а также при разработке модуля о мигрантах LFS 2014 года.*

Мероприятия должны привести к изменениям в размере и структуре выборочного обследования или, при необходимости, изменениям в структуре выборки. Для получения достоверной статистики на соответствующем уровне дезагрегирования важно собрать достаточную и репрезентативную выборку мигрантов.

1.2. Разработка специальных вопросов/модулей по мигрантам в действующих обследованиях:

- *Выявление потребностей и ограничений, касающихся добавления дополнительных вопросов о миграции в существующие обследования;*
- *Подготовка предложений по модулям с вопросами о миграции.*

Адаптация существующих источников данных обследований для лучшего охвата мигрантского населения несет с собой ряд очевидных преимуществ как для официальных поставщиков данных, так и для их пользователей. Зачастую быстрее и дешевле вносить корректировки в или расширять процедуры существующего обследования, вместо создания абсолютно нового обследования.

Эти действия должны обеспечить: (i) дополнительную информацию, особенно в отношении миграции (например, причины миграции, знание языков, опыт дискриминации); (ii) лучшее понимание миграционных процессов, например, интеграции; (iii) выявление определенных миграционных подгрупп населения (например, недавно прибывшие мигранты, второе поколение – лица, рожденные в стране, у родителей, родившихся за рубежом).

1.3. Дальнейшее развитие статистики по видам на жительство:

- *Выявление иной статистической информации (не охваченной Регламентом 862/2007³), потенциально доступной из административных систем, используемых*

¹ Обследование рабочей силы Европейского союза (LFS) - ежеквартальное выборочное обследование, охватывающее население частных домохозяйств в странах ЕС, Европейской ассоциации свободной торговли (кроме Лихтенштейна) и странах-кандидатах. Оно содержит годовые и квартальные данные об уровне экономической активности людей в возрасте от 15 лет, а также людей, не входящих в состав рабочей силы.

² Статистика Европейского союза о доходах и условиях жизни (SILC) представляет собой инструмент, нацеленный на сбор своевременных и сопоставимых многомерных перекрестных и лонгитюдных микроданных о доходах, бедности, социальной изоляции и условиях жизни. В 2005 году SILC охватывал на тот момент 25 государств-членов ЕС плюс Норвегию и Исландию. Болгария, Румыния, Швейцария и Турция присоединились к SILC в 2007 году.

³ Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского парламента и Совета от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите, отменяющий Регламент Совета (ЕЭС) № 311/76 о сборе статистики об иностранных рабочих.

- для выдачи видов на жительство; внесение предложений о сборе этой дополнительной информации;*
- *Подготовка предложения организациям, управляющим административными системами, учитывать статистические потребности при перепроектировании и перестройке административных систем.*

Сведения о виде на жительство могут быть особенно полезными в отношении социально-экономических характеристик недавно прибывших мигрантов - тех, из кого состоят миграционные потоки. Эти люди зачастую меньше охвачены обследованиями. Многие категории видов на жительство в настоящее время в ЕС гармонизированы, при этом к лицам, которым разрешен въезд по определенным причинам, например, воссоединение или создание семьи, учеба или исследования, применяются общие определения и правила. Такая гармонизация политики продолжается. Важно, что эти данные могут быть собраны оперативно при ограниченном дополнительном бремени для поставщиков данных.

2. Разработка новых источников данных

2.1. Развитие статистического использования административных данных:

- *Исследование вариантов для развития статистического использования широкого ряда административных систем (в частности, касающихся образования или социальной защиты);*
- *Проведение пилотных сборов данных, работа с НИС и административными департаментами в нескольких Государствах-членах Европейского союза;*
- *Внесение предложений о внедрении этих сборов данных во всех Государствах-членах Европейского союза, где существуют соответствующие административные данные.*

Административные источники данных уже широко используются для получения статистики миграции. Однако в настоящее время используемые административные источники в целом ограничиваются источниками, связанными с регистрацией населения или вопросами иммиграции, например, регистры всего населения или иностранных граждан или данные о выданных видах на жительство. Это действие должно быть нацелено на обеспечение максимально возможного использования административных данных.

2.2. Создание нового целевого обследования/обследований мигрантов:

- *обзор опыта использования целевых обследований мигрантов на национальном уровне;*
- *разработка предложений, в случае необходимости, по общему Европейскому обследованию мигрантов, которое может обеспечить сведения о мигрантах, которые не могут быть получены ни с помощью существующих обследований, ни с помощью административных источников данных (например, оцениваемая интеграция и благосостояние, процессы интеграции, движущие силы и пути миграции);*
- *подготовка рекомендаций по конкретным обследованиям, увязанным с переписью населения, проводимой раз в десять лет.*

Во многих случаях только обследования могут дать сложные и многомерные данные необходимые для более полного понимания процессов, связанных с миграцией. Хотя проводить целевое обследование во всех Государствах-членах ЕС может быть нецелесообразным, желательно иметь согласованный набор общих вопросов и процедур в целях обеспечения сопоставимости данных между Государствами-членами, которые изъявили желание принять участие.

3. Определения, понятия и методы

3.1. Приоритетные Целевые группы:

- *определение миграционных групп населения, на которых будет сосредоточена миграционная статистика (целевые группы);*
- *обзор списка Основных социальных переменных Евростата⁴, в случае необходимости, предложение дополнительных или альтернативных пунктов и определений.*

Ключевые целевые группы уже были определены в проекте Концептуальной основы (Рис. 2). В процессе их определения были учтены потребности пользователей данных, а также целесообразность охвата этих групп в статистике. Следующим важным шагом является отражение этих ключевых групп в пересмотренных вариантах списка Основных социальных переменных Евростата.

3.2. Механизмы интеграции данных из различных источников:

- *Изучение подходов к интеграции данных из различных обследований и административных источников;*
- *Проведение, по возможности, пилотной интеграции данных из различных источников - результаты этой интеграции повлияют на возможное более широкое применение этих подходов.*

Видение Комиссии по реформе подготовки Европейской статистики предусматривает получение и комбинирование данных из различных существующих источников. Интеграция данных потенциально является эффективным способом максимизации их использования. Однако необходимо решить значительные технические проблемы.

4. Укрепление взаимодействия и сотрудничества с лицами, определяющими политику

- *Разработка и осуществление мер, нацеленных на укрепление взаимодействия. Можно взять на вооружение целый ряд подходов.*

Такие действия должны привести к укреплению сотрудничества и учету административными службами статистических потребностей. Существует потенциально позитивный круг, когда улучшение статистического использования административных данных приводит к улучшению получаемой административными службами статистической информации для использования в своей работе.

5. Развитие обмена данными между национальными системами

- *Содействие пилотным проектам по обмену отдельными данными.*

Это приведет к разработке специализированных или постоянных программ обмена данными о миграции со странами назначения и происхождения. Это может быть особенно полезно для оценки эмиграции, которая зачастую лучше фиксируется страной назначения, чем страной происхождения.

Это действие может базироваться на информации, полученной в результате «Эксперимента по обмену данными» ЕЭК ООН⁵ и на основе «Руководства по использованию и

⁴ Набор "Основных переменных", собираемых в каждом социальном обследовании. Окончательный отчет Целевой группы об основных социальных переменных, подготовленный Европейскими Директорами департаментов социальной статистики в сентябре 2005 года, рекомендует две миграционные переменные: страна рождения и страны гражданства во время сбора данных.

распространению данных о международной иммиграции в целях стимулирования их использования для совершенствования эмиграционных данных стран происхождения»⁶.

V. СИНЕРГИЯ С ДРУГИМИ ПРОЕКТАМИ

Евростат активно участвует в работе Сьютлендской рабочей группы по использованию обследований домохозяйств для измерения миграции, численности, распределения и характеристик населения мигрантов, координируемой Бюро переписи населения США. В рамках Конференции европейских статистиков Сьютлендская группа разработала План работы по совершенствованию международной миграционной статистики, поддерживаемый Руководящей группой КЕС по миграции под председательством США. Сьютлендская группа реализует семь проектов, нацеленных на сбор и распространение информации о лучшей практике и инструментах (анкетные модули, руководства), которые могут использоваться официальными поставщиками данных, намеревающимися использовать обследования домохозяйств для получения информации о мигрантах. Каждый проект относится к определенной методологической теме, например, увязывание административных данных и данных обследования или - как инструмент углубления гармонизации – подготовка списка успешно примененных миграционных вопросов или модулей, которые могут быть взяты на вооружение другими официальными поставщиками данных.

Результаты проектов Сьютлендской группы будут непосредственно связаны с этой работой по включению вопросов миграции в статистику. Во избежание дублирования работы Сьютлендской группы и Программы работы Европейской социальной статистики по статистике миграции будут предприняты соответствующие усилия.

VI. ВЫВОДЫ

Существует актуальная потребность в принятии международно скоординированных мер по обеспечению соответствия официальной статистики миграционных вопросов реализуемой политике. На разработку официальных статистических систем, максимально отвечающих этим новым статистическим потребностям, уйдет время. Однако можно определить некоторые более краткосрочные меры, которые сделают определенный шаг навстречу этим статистическим потребностям. Также можно запланировать долгосрочные действия, которые со временем обеспечат комплексный ответ на эти статистические потребности.

⁵ Пилотный проект по сбору и анализу миграционных данных из различных стран. В процесс обмена данными было вовлечено 19 стран. Страны были разбиты на 4 группы субрегионов, возглавляемые Канадой, Эстонией, Португалией и Швейцарией.

⁶ Обеспечивает руководство для тех стран, которые стремятся к совершенствованию эмиграционных данных, используя иммиграционные данные стран происхождения мигрантов. Руководство было одобрено Конференцией Европейских статистиков в июне 2009 года.

Приложение 1. Проект концептуальной основы

Миграционные потоки

Рис. 1. Пути миграции

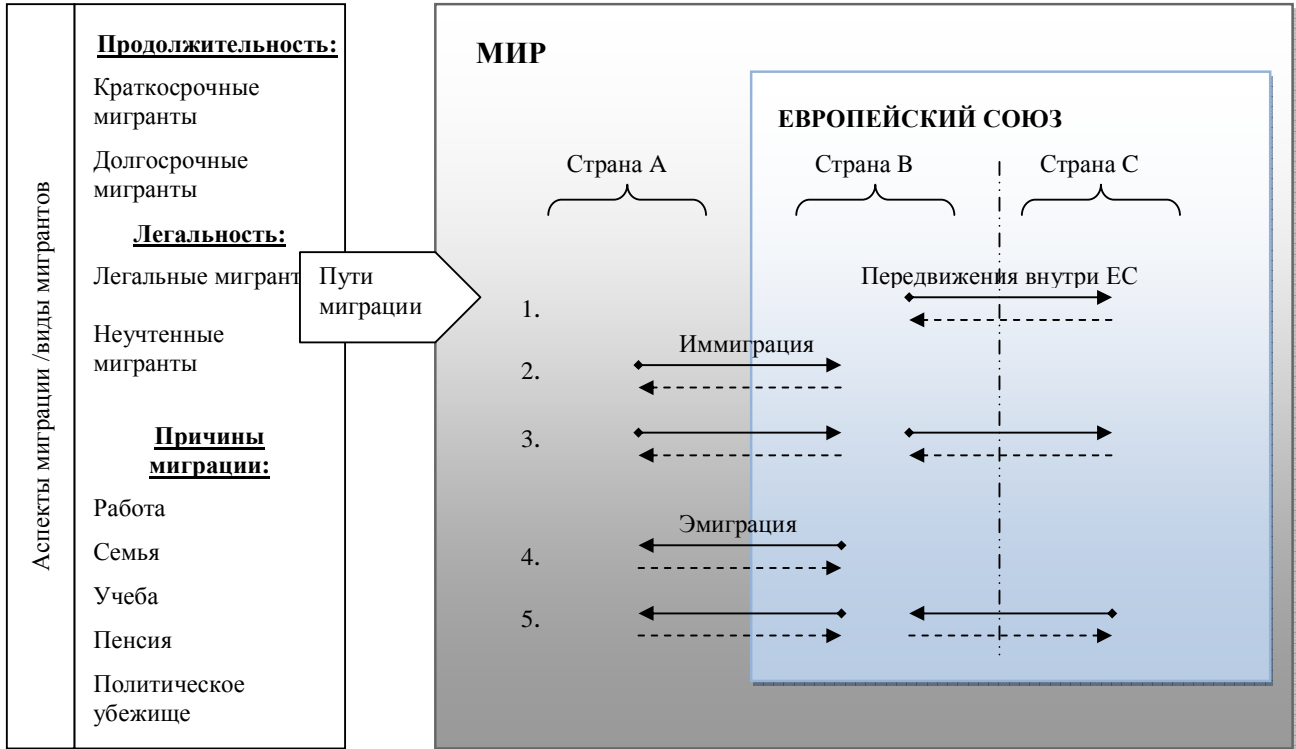
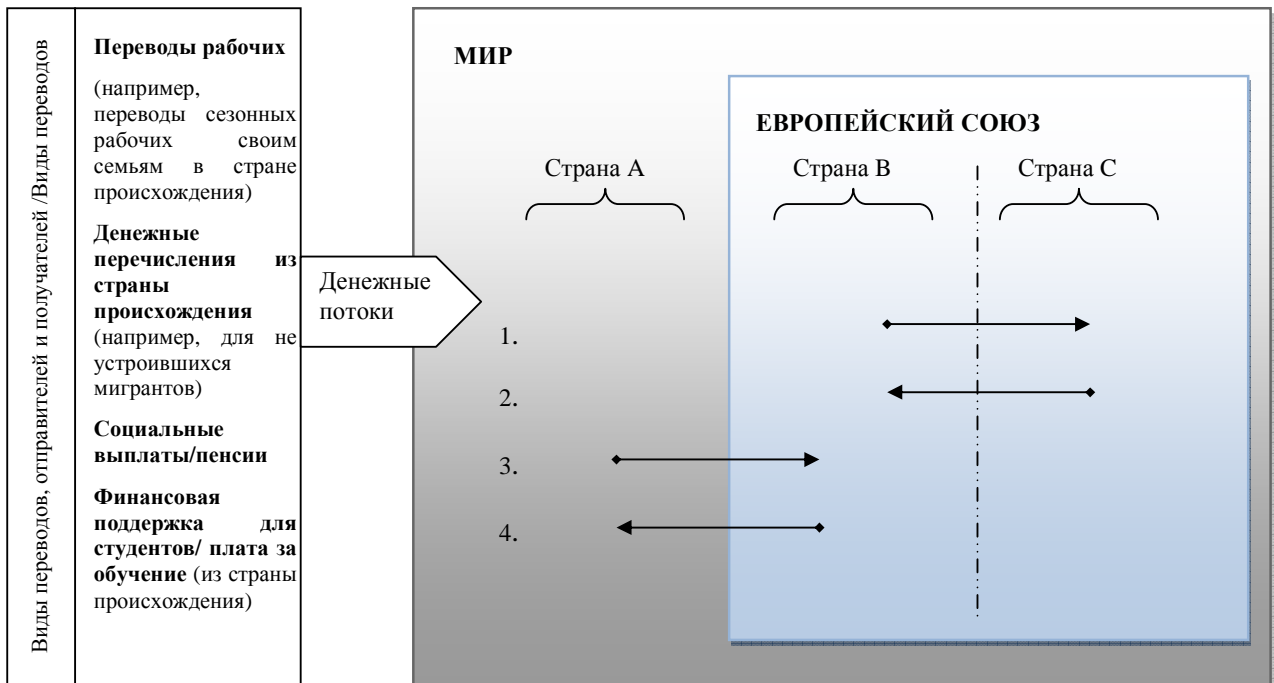


Рис. 1а. Связанные денежные потоки



Миграционные группы

Рис. 2. Целевые группы

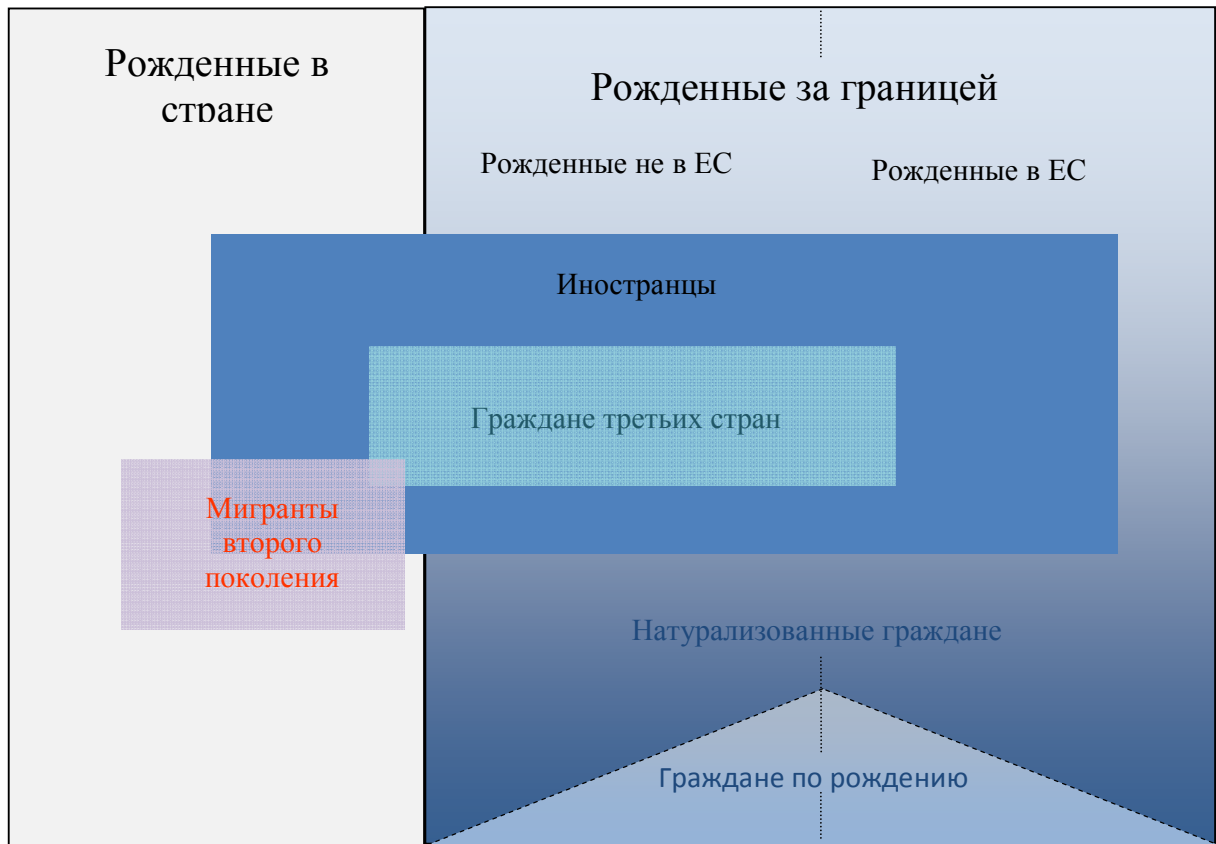
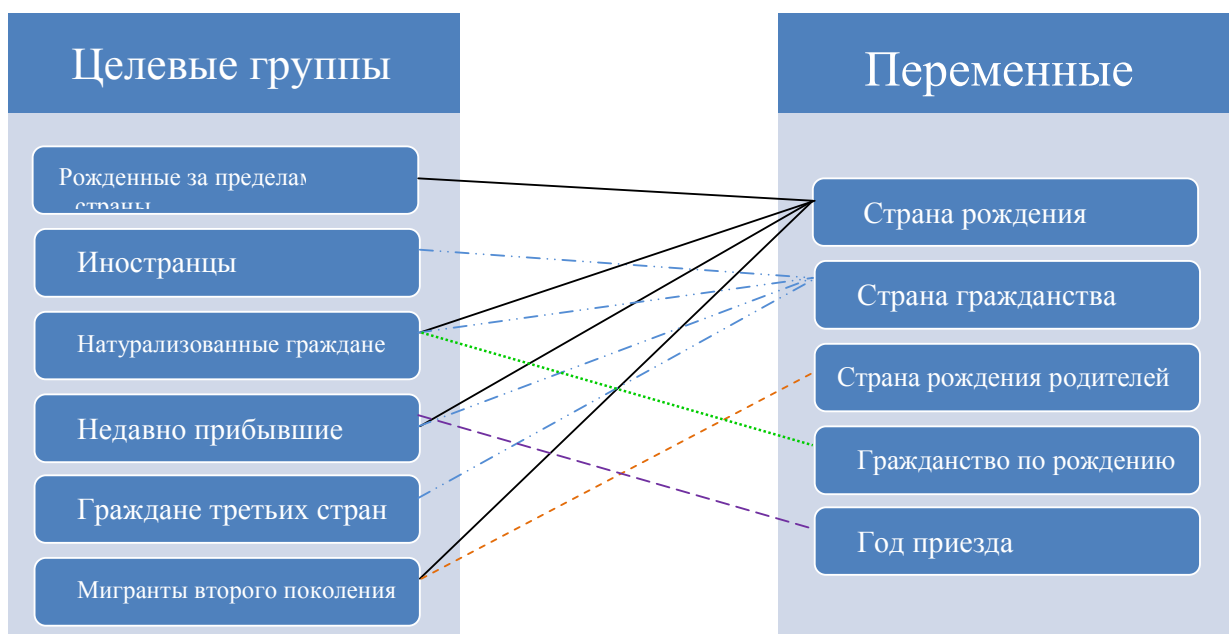


Рис. 2а. Целевые группы и связанные переменные



Статистический процесс

Рис. 3. Данные/Обработка

