

Distr.: General
8 апрель 2016 г.

Оригинал: русский

Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Рабочая сессия по миграционной статистике

Женева, Швейцария

18-20 мая 2016 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**Распространение и использование статистических данных о миграции
для разработки политик**

Распространение и использование статистических данных о миграции для разработки политик в Республике Молдова

**Записка, подготовленная Национальным бюро статистики
Республики Молдова ***

Резюме

В документе представлена информация, характеризующая приоритеты государственной политики в области миграции, обозначенные в стратегических программах правительства Республики Молдова. Отмечается, что Соглашение об ассоциации Молдовы с Европейским Союзом переводит сотрудничество в области управления миграционными потоками, а также по вопросам миграционной статистики на новый этап. Основные направления совершенствования статистики отражены в стратегии развития национальной статистической системы на 2015-2020 г.г.

I. Введение

1. Данные Национального бюро статистики (НБС) и результаты национальных исследований подтверждают реальное положение и остроту проблемы массового миграционного оттока населения из страны, а так же наличие других проблем,

*Подготовлена Чесноковой Ниной

касающихся миграции (законная и незаконная миграция, реадмиссия, реинтеграция, регулирование процедур найма на работу, проживание).

2. Это побуждает правительство Республики Молдова изыскивать различные меры, направленные на минимизацию отрицательных последствий данного явления, превращение миграции в позитивный фактор экономического и социального развития страны.

3. Миграционная политика, проводимая Республикой Молдова, находит свое отражение в различных национальных стратегиях, планах и программах, которые охватывают значимые для государства сферы. Среди них: Национальная стратегия о политиках занятости рабочей силы на 2007-2015 г.г., Национальная стратегия в области миграции и убежища (2011-2020 г.г.), Национальная стратегическая программа в области демографической безопасности Республики Молдова (2011-2025 г.г.), Стратегия защиты ребенка на 2014-2020 г.г., Программа «Интеграция миграции в национальные стратегии развития» и др.

II. Приоритеты государственной политики в области миграции

4. В качестве приоритетов государственной политики в области миграции выделяются: стимулирование возвратной миграции, обеспечение прав молдавских мигрантов за рубежом (прежде всего представителей трудовой миграции) и улучшение их социального статуса, создание системы социальной защиты мигрантов в Республике Молдова; укрепление связей с молдавской диаспорой, оценка демографических рисков и установление критериев их определения с учетом миграционных процессов, повышение эффективности управления миграционными процессами на уровне государственных структур, включая совершенствование мониторинга миграционных потоков и др.

5. Комплексное решение указанных проблем позволит создать эффективную миграционную политику, которая должна стать составной частью внутренней и внешней политики страны, одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти.

6. Соглашение об ассоциации Молдовы с Европейским Союзом переводит сотрудничество между странами на новый этап. В сфере миграции, предоставления убежища и управления границами подчеркивается важность регулирования миграционными потоками между территориями, усиления существующего всестороннего диалога по всем связанным с миграцией вопросам.

7. Отмечена также необходимость развивать сотрудничество по вопросам статистики, способствуя, таким образом, достижению цели предоставления своевременных, достоверных и сопоставимых статистических данных. Ожидается, что устойчивая, эффективная и профессионально независимая национальная статистическая система будет представлять информацию, полезную для гражданского общества, деловых кругов, лиц, ответственных за разработку политик в Республике Молдова, позволяя им принять на этой основе информированные решения.

III. Сбор данных о миграционных процессах

A. Расширенный миграционный профиль

8. В Республике Молдова совершенствуются существующие методы сбора данных о миграционных потоках. По инициативе Международной организации по миграции был разработан «Расширенный миграционный профиль», который является источником всесторонней информации для политического уровня и содержит перечень ключевых переменных для более глубокого изучения миграционных процессов и их влияние на демографическое и социально-экономическое развитие страны.

9. Для ежегодного обновления профиля и представления миграционных процессов в динамике используются данные национальной статистической службы, административных источников и международных организаций.

B. Административные источники

10. Главным административным источником информации для оценки объемов международной миграции является Государственный регистр населения – единая интегрированная система автоматизированного учета граждан Республики Молдова, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Республики Молдова, а также граждан Республики Молдова, выехавших за рубеж на постоянное или временное проживание.

11. НБС получает информацию о международной миграции на основе регистра в виде агрегированных данных, таблиц в согласованном формате. Данные регистра отражают официально регистрируемые потоки граждан, меняющих постоянное место жительства. При этом интенсивность оттока населения по данным регистра населения снижается (за пять лет – в 2 раза).

C. Обследования домашних хозяйств

12. НБС согласно международным договорам о сотрудничестве и партнерстве прилагает усилия, чтобы компенсировать существующие ограничения в административных данных и привести миграционную статистику в соответствие с международными рекомендациями. НБС проводит в рамках Анкеты рабочей силы достаточно глубокие оценки вопросов, связанных с мигрантами и миграцией на основе модульных обследований «Трудовая миграция».

13. В настоящее время миграция из Молдовы в основном является отъездом на возможности, предоставляемые зарубежным рынком труда. Трудовая миграция значительно превышает по объему потоки мигрантов, выехавших за границу на постоянное место жительства. Поэтому учет данного сегмента миграции является ключевым вопросом для оценки последствий миграции и разработки миграционных политик в стране.

D. Необходимость в новых политиках и новых данных

14. Как отмечают эксперты и пользователи информацией, ситуация в области сбора данных по миграции и связь между процессом формирования политики и сбором данных являются недостаточными. Необходимо, чтобы использование статистической информации в процессе принятия решений возросло от стадии "иногда" до стадии "постоянно".

15. По мнению некоторых экспертов, трудовая миграция молдавского населения сегодня в основном имеет характер циркулярной миграции, притом, что это не проявляется достаточно явно. Национальная статистика не обладает опытом измерения данного вида миграции. А у молдавских властей отсутствует практика разработки и реализации соответствующих политик.

16. В рамках международных проектов в самое ближайшее время предусмотрено обучение персонала, ответственного за разработку политик в области трудовой миграции, повышение их профессионализма. В будущем при разработке политик целесообразным представляется учесть такие факторы как вовлечение иностранных инвесторов и частного сектора в реализацию проектов национального масштаба, направленных на развитие экономики, а также использование потенциала иммигрантов (в том числе женщин), находящихся в стране.

17. Для последовательного и эффективного решения вопросов регулирования миграции необходимо существенное улучшение информационного обеспечения и сопровождения миграционной политики. Совместно с НБС предусмотрено определение показателей, необходимых для мониторинга выполнения программы «Интеграция миграции в национальные стратегии развития», расширение круга разрабатываемых показателей в области привлечения и использования иностранной рабочей силы.

18. Акцент делается на разработке будущих политик и показателей для их мониторинга не только на национальном уровне, но и региональном, а также в городских поселениях и сельской местности.

IV. Доступ к данным

19. Официальная статистика на сегодняшний день имеет ряд пробелов в распространении данных, в первую очередь это касается итогов переписи населения 2014 года, а также задержки в публикации данных выборочных обследований.

20. Покрыть неудовлетворенную потребность в статистических данных по миграции предполагалось посредством переписи населения и жилищ 2014 года. Конструкция вопросника позволяет сделать подробный анализ процесса миграции как внутренней, так и внешней. Но данные до сих пор не обработаны. После обработки, результаты переписи населения в 2014 году будут полностью соответствовать Рекомендациям Конференции европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2010 года и позволят получить необходимые с точки зрения политики данные о миграции.

21. В работе молдавских статистиков наблюдается и другие проблемы, которые непосредственно затрагивают интересы пользователей статистических данных:

- отсутствие методологии для обмена информацией между производителями административных данных и НБС;
- распространение статистических данных по параллельному каналу, что искажает мнение пользователей о статистике;
- ограниченная эксплуатация информационных технологий для эффективного распространения информации.

22. В стратегии развития национальной статистической системы обращено внимание на решение проблемы доступа к статистической информации со стороны пользователя. В связи с имеющимися пробелами в распространении данных, предусмотрено сокращение на 25% временного периода между сбором информации и её распространением (во всех секторах статистики) на основе эффективных способов предоставления данных, что сделает их наиболее полезными для использования в разработке политик.

V. Распространение статистических данных о миграции

A. Традиционные способы

23. Распространение данных НБС осуществляет в основном посредством размещения информации на своем сайте www.statistica.md ('StatBank') в виде таблиц с агрегированными данными. База данных актуализируется регулярно.

24. Включают информацию о миграции статистический ежегодник и отдельные публикации:

- Публикация «Миграция рабочей силы в Республике Молдова» содержит информацию о миграции рабочей силы и ее социально-демографические характеристики.
- Публикация «Территориальная статистика» включает в информацию о социально-экономическом и демографическом положении страны в территориальном разрезе. В публикации впервые размещена информация о внутренней миграции.

B. Использование инновационных способов

25. В Республике Молдова большое количество министерств, центральных и местных публичных органов, департаментов и институтов располагают данными, доступными онлайн. Однако все эти данные разбросаны по веб-адресам и хранятся в различных местах. В то же время Национальное бюро статистики Республики Молдова несет ответственность за публикацию и распространение данных публичного характера.

26. В рамках инициативы «Открытый доступ к правительственным данным публичного характера» в Молдове был создан портал правительственных открытых

данных data.gov.md, запущенный 15 апреля 2011. Он является ключевым элементом в повестки дня e-Трансформации Правительства Республики Молдова и направлен на облегчение доступа граждан ко всем данным публичного характера министерств и учреждений центральной администрации.

27. Развитие системы электронного управления в Республике Молдова E-Government и портала правительственных открытых данных представляют для НБС уникальную перспективу относительно данного портала, возможность использования современных технологий для распространения информации. На 1 апреля на date.gov.md размещены 887 наборов данных, предоставленных 48 центральными государственными органами, в том числе НБС.

28. Согласно обследованию, осуществленного организацией Open Data Watch, Молдова занимает второе место в мире и первое место в Европе по доступности и открытости официальных статистических данных.

29. Развитие сотрудничества и развертывание совместной деятельности между Министерством информационных технологий и связи, Центром электронного правительства является приоритетным для НБС в целях поддержки электронной статистики, как одного из компонентов стратегической программы e-Преобразование.

VI. Основные выводы:

30. Отсутствие полных и достоверных статистических данных предопределяет и отсутствие четкой политики трудовой миграции. В стране пока еще накапливается опыт, нарабатываются механизмы по разработке политик по внедрению миграции в развитие страны.

31. Сбор и правильный анализ миграционных данных является сложной задачей, комплексное решение которой возможно при расширении сотрудничества всех министерств и ведомств, собирающих информацию о населении.

32. Роль НБС как координатора по методологической работе в организации сбора данных, установлению стандартов и внедрению статистических методов при разработке административной статистики миграции и связанных с ней процессов четко не прослеживается. Порой её берут на себя различные министерства, реализуя задачи в рамках специальных проектов, что не дает должного эффекта в плане перехода к единой методологии по сбору данных. Лица, управляющие административными системами, не обладают достаточными навыками для приведения данных о международной миграции в соответствие с международными стандартами, у каждого из них свой взгляд на вопросы, связанные с миграцией.

33. НБС уделяет недостаточное внимание к методам маркетинга и распространения статистических данных, чтобы помочь политикам и другим пользователям оценить сложность проблем и понятий, связанных с учетом международной миграции.

V. Приоритеты и задачи НБС в деле модернизации и совершенствования миграционной статистики

A. Основные направления по модернизации миграционной статистики

34. В Стратегии развития национальной статистической системы на 2016-2020 г.г. определены приоритеты и задачи для модернизации и совершенствования молдавской статистики. При этом приняты во внимание как международные стандарты и рекомендации, так и национальные потребности органов управления.

35. По каждому из приоритетных направлений сформулированы соответствующие действия, необходимые для преодоления имеющихся пробелов и для получения ожидаемых результатов. В области демографической статистики, в том числе и миграционной, это, прежде всего, улучшение её качества посредством следующих действий:

- Реализация принципов и рекомендаций для системы статистического учета естественного движения населения (3-ий пересмотр);
- Подготовка законодательных и организационных актов по проведению будущей переписи населения и жилищного фонда в Молдове раунда 2020/2021;
- Реализация концепции «страна обычного проживания», в соответствии с Рекомендациями ООН по статистике международной миграции (1998 г.);
- Использование дополнительных административных источников данных для получения новых показателей по миграции населения.

B. Развитие технологий сбора, передачи и обработки информации.

36. Начиная с 2015 года, НБС отменило бумажные формы первичного учета демографических процессов и производит статистику естественного движения населения, используя микро-данные, получаемые онлайн в электронном формате от органов ЗАГС и Регистра населения. Учитывая, что данные содержат информацию о гражданстве, месте жительства отдельных лиц, полагаем, что информация из этих источников станет дополнением к традиционно разрабатываемой статистике миграции.

37. Переход на электронный формат передачи данных о миграции также рассматривался. Был подписан соответствующий контракт, который, однако, пока не вступил в силу. Как показала практика, отсутствует согласованность файлов записи и идентичность информации в банках данных различных министерств и Регистра населения, имеющего соответствующие подсистемы. НБС отдает отчет тому, что насколько удачно будет организована передача в органы статистики персональных данных, которые накапливаются в системе регистрации населения, будет зависеть работа национальной статистической службы. Необходимо дальнейшее согласование процедур по передаче данных.

С. Использование дополнительных административных источников данных для производства статистики миграции.

38. НБС намерено изучить, в целях возможного использования для оценки миграционных потоков, информацию, которая собирается при прохождении паспортного контроля (на основе электронного считывания паспорта).

39. И хотя с точки зрения учета миграции, статистика пограничного контроля не очень информативна и не всегда полная (в условиях Молдовы – в виду наличия открытых границ с Приднестровьем) возможности данного источника, на наш взгляд, все же необходимо использовать. Разработанное руководство по совершенствованию миграционной статистики позволяет видеть достоинства и недостатки системы сбора данных на границах государства, тем более, что в нашей стране предпринимаются попытки по обеспечению учета лиц, пересекающих границу на упомянутом сегменте.

40. В рамках регионального проекта «Укрепление управления миграцией и сотрудничества по реадмиссии в Восточной Европе» осуществляется совместная работа с представителями миграционной службы Украины. Деятельность направлена на использование современных методов в процесс учета и документирования населения, которые могут обеспечить общий мониторинг миграционных процессов, а также гарантированное взаимодействие с различными базами данных.

41. Либерализация визового режима ЕС для Молдовы года привела к росту числа потока через молдавско-румынский сектор на 16%. Увеличилось на треть число людей, предпочитающих пересекать границу воздушным путем. В этих сегментах пересечения границ регистрация на основе паспортного контроля даст возможность собрать статистику по потокам и по длительности отсутствия.

Д. Укрепление взаимодействия между НБС и производителями административной статистики

42. НБС прилагает усилия по пересмотру миграционных переменных, чтобы пополнить базу данных из административных источников. Так, согласно контракту о предоставлении информационных услуг, заключенного между НБС и Регистром населения в 2015 году, миграционная статистика будет ежегодно дополняться данными о численности населения в разбивке по полу, возрасту, гражданству, брачному состоянию, уровню образования (наряду с аналогичными данными, разрабатываемыми на основе переписей). В виду возникшего информационного вакуума это будет весьма полезным.

43. Совершенствование статистики миграции и впредь будет осуществляться в партнерстве с министерствами и ведомствами, отвечающими за соответствующий сектор и являющимися держателями статистической информации, которая будет участвовать в национальной статистической системе. В этом контексте предусмотрены совместные действия НБС и других министерств по разработке программ, правовых и технических процедур по передаче и обмену данными.