

Рассылка: Общая  
26 марта 2016

Русский

---

## Европейская экономическая комиссия

### Конференция европейских статистиков

#### Рабочая сессия по миграционной статистике

Женева, Швейцария

18-20 мая 2016 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**Интеграция данных и передовой опыт в организации связи между национальными статистическими офисами и производителями административных данных**

## **Трансграничный обмен административными регистрами для улучшения статистики населения и миграционной статистики, связанных с регистрами.**

Заметка подготовлена Национальным институтом статистики (НИС)

Испании\*

### *Резюме*

Сколько иностранцев живет в Испании? Живут ли в Испании те 705,000 румын, что внесены сегодня в Испанский регистр населения? А что мы можем сказать о 300,000 граждан Соединенного Королевства (97,000 из них старше 65 лет), зарегистрированных, как постоянные жители Испании? Сколько из них приезжают и уезжают? И ещё, сколько испанцев живут в Англии и в Германии? Сколько людей учитывают дважды (или не учитывают вообще) в Европе?

Глубокий анализ Регистра населения в Испании может пролить некоторый свет, но только национальных источников данных будет явно недостаточно. Эта работа нацелена на поддержание обмена информацией между статистическими агентствами для улучшения статистики населения и миграции. В частности, предлагается обмениваться личными данными, а не только агрегированными числами.

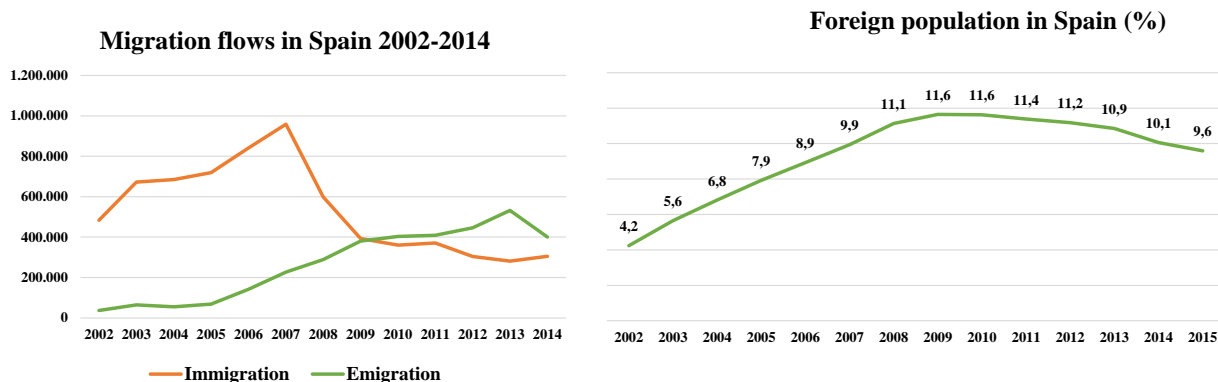
\*Подготовил г-н Антонио Аргуэсо (Mr. Antonio Argüeso)

## I. Введение

1. Миграционная статистика становится предметом огромной важности для общества, а также темой публичных споров. Ситуация по-разному воздействует на разные страны. В некоторых местах озабочены иммиграцией, а в других эмиграцией. Но во всех случаях статистические агентства сталкиваются с трудностями предоставления надёжных и своевременных данных, что является непростой задачей. Иногда отсутствие официальных данных даёт дорогу появлению неофициальных данных разного вида, которые затрудняют дискуссию, основанную на надёжной информации.

2. Случай Испании – это хороший пример существования важного обсуждения вопросов международной миграции. По разным причинам в последние годы публично обсуждались и иммиграция, и эмиграция. Если мы посмотрим на данные, опубликованные НИС в последние годы, они покажут, что Испания испытала сильнейшую волну иммиграции в последнее десятилетие. Только в 2007 году поток иммиграции достиг почти 1 миллиона человек. И опять в 2013 году Испания оказалась первой в европейских рейтингах, но в другом направлении, эмиграция превысила 500,000 человек в 2013 году (см. Рис.1). Также цифры получения испанского гражданства в последнее время были очень высокими: более 500,000 за два года (2012-2013). Некоторые цифры по иностранному населению в Испании на 1 июля 2015 года также приведены в Таблице 1

**Рис. 1. Демографическая пирамида для граждан Великобритании, зарегистрированных в Испании. 1 января 2015 года.**



**Таблица 1. Иностранное население в Испании. 1 июля 2015 г.  
Предварительные данные. (некоторые страны).**

<b>Foreign Population (July 1st, 2015)</b>			
<b>Total</b>	4,426,811		
<b>EU Citizens</b>	1,949,885	<b>France</b>	100,229
<b>non-EU Citizens</b>	2,476,926	<b>Bolivia</b>	94,081
<b>Romania</b>	705,333	<b>Ukraine</b>	87,279
<b>Morocco</b>	680,120	<b>Argentina</b>	72,356
<b>UK</b>	300,438	<b>Poland</b>	67,785
<b>Italy</b>	187,329	<b>Russia</b>	67,764
<b>China</b>	169,444	<b>Dominican Republic</b>	63,397
<b>Ecuador</b>	164,803	<b>Peru</b>	63,137
<b>Germany</b>	143,875	<b>Brazil</b>	57,347
<b>Colombia</b>	139,336	<b>Argelia</b>	54,527
<b>Bulgaria</b>	133,114	<b>Paraguay</b>	50,925
<b>Portugal</b>	103,422	<b>Pakistan</b>	50,008

Source: INE. Population Figures

3. В разделах 2 и 3 данной работы кратко объясняется, как работают регистр населения и миграционная статистика в Испании. В разделе 4 представлены некоторые проблемы с численностью населения и миграции на примерах перемещения населения между Испанией и Великобританией. В разделе 5 описано, как можно улучшить статистику, обмениваясь информацией между странами. В дополнение, предлагаются некоторые специфические действия и высказывается мнение о будущем миграционной статистики в глобальном контексте.

## II. Регистр населения в Испании (*Padrón= Перепись*)

4. Что касается статистики населения, главным источником в Испании является регистр населения, именуемый в Испании *Перепись*. На каждого человека регистр имеет запись: пол, дата рождения, место рождения (страна для иностранцев), гражданство, уровень образования, паспорт и национальный идентификационный номер (ID номер). Все предыдущие места проживания (в пределах Испании) тоже хранятся в базе данных, позволяя проводить долгосрочный анализ и очень внимательный и точный мониторинг внутренней миграции.

5. Все жители Испании, независимо от их легального положения, имеют право зарегистрироваться в Переписи и обычно этим правом пользуются, поскольку регистрация дает много преимуществ и не создает затруднений. Резиденты в правовых обстоятельствах, в возрасте 14 лет и старше, должны иметь ID номер, который хранится в базе данных. У людей в неправовых обстоятельствах, поскольку у них нет ID номера, обычно в базе записан номер паспорта.

6. В отличие от других стран, где за регистр населения отвечают полиция, налоговая инспекция или другие департаменты, в Испании координацией базы данных занимается национальный институт, НИС. Перепись – это не он-лайн база данных. Она обновляется каждый месяц. Каждый месяц НИС получает все изменения, внесенные каждым муниципалитетом, легализует их и отправляет обратно в муниципалитеты, чтобы избежать дублирования, а также включить записи о смертях, рождениях, получении испанского гражданства.

7. Управление административным регистром, подобным этому, непростая задача для национального института статистики. как статистическое агентство, НИС – это пользователь (особый, но один из) регистра населения для задач статистики, но, как управляющий административным регистром, он имеет полный доступ к нему. На самом деле, Direktorat демографической статистики имеет только ограниченный доступ к регистру. Из-за этой двойственной роли, чётко определённой законом (с одной стороны статистическое агентство, а с другой стороны управляющий регистром населения), внутри НИС создан специальный административный отдел для управления регистром, Отдел Переписи. Конечно, для НИС, как одного из статистических агентств, это привилегированное положение.

### **III. Процессы внесения в регистр и исключения из регистра, и цифры миграции**

8. Люди, живущие или желающие жить минимум 6 месяцев в одном из муниципалитетов Испании, имеют право (на самом деле это их обязанность) зарегистрироваться в муниципалитете по месту их жительства. Всё, что они должны сделать, – это пойти в этот муниципалитет, заполнить декларацию и представить доказательство своего проживания. Счёт на оплату за пользование водой/электричеством/телефоном вместе с идентификационной картой или паспортом достаточны. Выгод от такого действия много: свободный доступ к государственной системе здравоохранения, государственным школам и к другим услугам и правам, дарованным национальным или региональным правительством; также муниципалитет предоставит и другие услуги, как например парковочная лицензия и многие другие.

9. По мере того, как число иностранных резидентов возросло за последнее десятилетие и стало ясно, что лишь некоторые из них ставят власти в известность о своём отъезде из страны, была введена новая процедура снятия с учёта иностранных резидентов. Если иностранец не из ЕС, он должен являться в офис муниципалитета и продлевать регистрацию каждые два года. Городской совет рассылает уведомления всем таким иностранцам. Если они не продлевают свою регистрацию, после административной процедуры они лишаются регистрации.

10. Иное отношение к иностранным гражданам стран ЕС. Сегодня, гражданин одной из стран ЕС, не имеющий испанского гражданства и проживающий в Испании, (а также негражданин ЕС, ни имеющий вид на жительство) не нуждается в возобновлении своей регистрации в регистре населения. Но муниципальные власти должны удостоверяться, по меньшей мере, каждые два года или раз в пять лет (зависит от некоторых переменных), что каждый иностранный гражданин ЕС всё ещё проживает на территории муниципалитета. Если это не происходит, этот человек не теряет никаких прав, он/она считаются зарегистрированными, но их не включают в численность населения, когда берут данные из регистра. Это различие между регистрацией и учетом в численности населения очень важно для понимания состава населения и миграционной статистики в Испании, поскольку даёт поле для статистической обработки.

11. В случае испанцев, переезжающих в другую страну, они могут не сниматься с регистрации в своей стране, если только они не пойдут в испанское консульство за границей и не зарегистрируются там. Все консульские регистры Испании (около 250 по

всему миру) интегрированы с *Переписью*. Но в большинстве случаев люди не изменяют свою регистрацию потому, что она даёт им маленькие выгоды, не причиняя особых затруднений, и они предпочитают считаться жителями Испании. Поэтому числа выехавших за границу испанцев, которые называет НИС, могут отличаться от тех, что публикуют другие страны о въехавших испанцах.

12. Эта система, основанная на Регистре населения, создает несколько проблем для расчёта численности населения. С одной стороны, ясно, что процедура регистрации и deregистрации приводит к завышению численности постоянного населения. В случае с иностранцами, кажется ясным, что некоторые из них всё ещё зарегистрированы, но в стране уже не живут. И напротив, есть свидетельства того, что маловероятно найти человека, живущего в стране, но незарегистрированного. Например, в некоторых обследованиях домашних хозяйств, проведенных НИС, записывались идентификационные данные (ID номер или номер паспорта и полное имя) для установления связи с административным регистром. Это случай испанской статистики доходов и материально-бытовых условий (SILC), где информация из вопросника сочетается в данными о налогах и социальном страховании. Первый шаг – постараться найти респондентов *Переписи*. Менее 3% иностранных граждан и менее 0.1% испанцев не были найдены в *Переписи* (и они могли отсутствовать не только потому, что не зарегистрировались).

13. Вкратце, эта система даёт хорошую числовую информацию по иммиграции, но намного хуже работает при оценке эмиграции. Особенно слабо она работает при оценки миграционных потоков испанцев, поскольку отсутствует механизм административного снятия с учёта.

14. Это справедливо и в отношении иностранцев, которые получили испанское гражданство, 300,000 жителей Южной Америки (в основном из Эквадора и Колумбии). Если они решат переехать обратно в Эквадор или Колумбию, это перемещение нельзя будет точно отследить, если они успели получить испанское гражданство. Эмиграция испанцев, рожденных в Испании или получивших гражданство, отследить труднее всего.

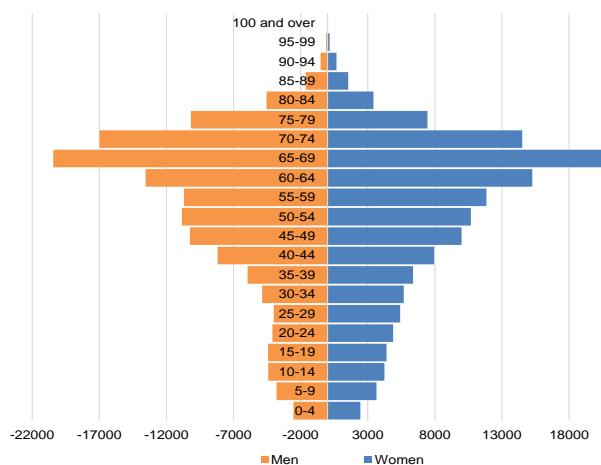
#### **IV. Пример миграционных потоков в обоих направлениях: Великобритания и Испания**

15. Давайте возьмём пример потоков между Испанией и Великобританией, как пример потенциальных проблем для миграционной статистики. Этот случай особо заметен, поскольку существует значительный поток в обоих направлениях и потому, что число испанцев, проживающих в Великобритании и граждан Великобритании в Испании относительно велико.

##### **A. Граждане Великобритании в Испании**

16. Миграция граждан Великобритании в Испанию было очень важным в последние 20 лет. Примерно 300,000 из них живут в Испании. Такого рода иммиграция происходит с немцами и гражданами других стран ЕС, и она не связана с рынком труда. Важная часть этих эмигрантов, которых ещё называют “любители тёплого солнца”, это обычные пенсионеры, живущие на испанском побережье и наслаждающиеся хорошей погодой в зимнее время, и, может быть, не живущие в Испании круглый год (см. Рис. 2).

**Рис. 2. Пирамида населения для граждан Великобритании, зарегистрированных в Испании. 1 января 2015 г.**



Источник: НИС. Численность населения.

17. Как говорилось выше, граждане Великобритании, как и другие граждане ЕС, проживающие в Испании, не обязаны возобновлять свою регистрацию в *Переписи*. Но муниципалитеты должны проверять, хотя бы раз в пять лет, продолжает ли каждый иностранный гражданин ЕС проживать в муниципалитете. Общее число граждан Великобритании включено в базу данных и на 1 ноября 2015 года действующую регистрацию имеют 377,636 человек, но это число никогда не оглашалось. Число граждан Великобритании, учтённых официально, как резиденты (обычно это с действительной регистрацией, срок которой менее 5 лет), составляло 300,438 человек на 1 июля 2015 г. так возникает некоторая неопределенность величиной в 80,000 граждан Великобритании, которые зарегистрировались более 5 (а многие и более 18) лет назад. Это означает, что более 20% граждан Великобритании, записанные в базу данных, не учитываются, как резиденты. Этот процент самый высокий среди всех иностранных граждан, внесенных в регистр населения Испании.

18. Число резидентов, учтенных в официальных подсчётах не так далеко от полученного при Переписи 2011 года при другом подходе (312,098 резидентов на 1 ноября 2011г.).

19. Сегодня неопределенность с количеством иностранцев меньше, чем 5 лет назад, благодаря процедуре массовой проверки и обновлению регистрации, введенным после 2009 года, но сегодня всё ещё сохраняется некоторая логическая неопределенность в отношении людей с очень старой регистрацией. На сегодня (на январь 2016г.) в Испании насчитывается 32,754 граждан Великобританией, чья регистрация насчитывает более 10 лет.

## **В. Испанцы в Великобритании**

20. Эмиграция из Испании в Великобританию, хотя и меньше по размерам, имеет недавнюю историю и более связана с поисками работы. Число испанцев в Великобритании начало расти только в последние 5-10 лет. См. Таблицу 2.

**Таблица 2. Испанцы в Великобритании (на 1 января)**

Источник	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1. НИС	57,770	60,368	64,317	69,097	74,389	81,519	91,316	102,498
2. ONS(*)	65,994	64,236	67,158	75,561	81,775	93,091	133,323	
(1)/(2)	88%	94%	96%	91%	91%	88%	68%	

(\*) Как опубликовано на сайте Eurostat (ONS управление нац. статистики Великобритании)

21. Согласно данным НИС в абсолютных цифрах количество проживающих за границей испанцев максимально увеличилось в Великобритании (+11,182 проживающих за границей) по сравнению с другими странами ЕС за 2015 год. Цифры, публикуемые Евростат и собираемые ежегодно во всех странах-членах ЕС (на основании нового указа No. 1260/2013 Парламента и Совета Европы от 20 ноября 2013 года – О Европейской демографической статистике), не показывают сильно отличающуюся картину для испанцев в Великобритании, хотя дистанция между двумя источниками похоже растёт.

### **С. Что говорят миграционные статистики НИС**

22. Сегодня невозможно оценить, насколько эти цифры из Таблицы 2 далеки от реальной миграции. Исходя из природы источника, мы можем сказать, что НИС скорее недооценивает количество испанцев в Великобритании, но трудно понять, до какой степени, поскольку многие из них могут не объявлять свои передвижения: они не заявляют об отъезде и не заявляют о приезде, если возвращаются. Поток тех испанцев, которые уезжают в Великобританию на два-три года, но потом возвращаются, нельзя хорошо измерить, используя регистр населения, как источник информации.

Как было объяснено, цифры международной миграции получают из регистрации передвижений за границу или из-за границы и из процессов снятия с административного учёта. В случае иностранцев, только 20% эмиграций объявляются отъезжающими людьми. Информация примерно о 80% эмиграции получена от муниципалитетов по снятию с учёта. Очевидно, что статистика недооценивает эмиграцию испанцев, поскольку учитывает только те движения, что отражены в *Переписи*.

## **V. Обмен данными между странами может помочь**

### **А. Трансграничный обмен административными регистрами для целей статистики. Почему нет?**

23. Приведенный выше пример показывает, что национальный источник недостаточен для оценки миграции, особенно эмиграции. Поэтому встает вопрос, в какой степени ситуацию можно исправить обменом информацией. Очевидно, что в случае с Испанией, если бы нам пришлось обмениваться информацией только с теми странами, чьих граждан проживает в Испании более 50,000 (посмотрите ещё раз на Таблицу 1), это означало бы 22 двухсторонних контакта с иностранными статистическими агентствами, которые представят различные данные, разного качества, сложные для оценки и т.д. Так в чём же смысл обмена информацией?

24. В идеальном мире сообщество статистических агентств должно двигаться к обмену административными данными между странами. Это может звучать футуристически, но, по крайней мере, в рамках ЕС — это должно приниматься нормально, особенно, если мы посмотрим на другие отрасли, вне статистики, где обмен информацией между странами-членами ЕС идёт более интенсивно. Если мы остановимся и подумаем серьёзно о будущем миграционной статистики, когда многие страны движутся к статистике населения на основе административных регистров, сознавая, что национальный учёт просто не в состоянии достоверно выявлять эмиграцию, и, в то же время, с лучшим успехом измерять иммиграцию, вывод придёт сам собой.

25. Обмен агрегированными числами может помочь улучшить миграционную статистику. Это сейчас происходит в некоторых случаях. Есть такая *зеркальная статистика*, которая применяется в области миграции и в других областях статистики. Но зеркальная статистика мало поможет в таких странах, как Испания, где статистика миграции (и населения) основана на регистре населения, потому, что то, что нам нужно, это идентифицированные записи (нам нужно идентифицировать отдельных лиц, чтобы их записи стереть или не учитывать).

26. В случае НИС, идеально было бы знать кто выезжает из Испании, независимо от гражданства, чтобы пересечься в *Переписью* и определить статистические цифры по эмиграции, но ключевой приоритет – это испанцы.

27. В случае стран, имеющих регистр населения, как и мы, хорошим первым шагом было бы обменяться индивидуальной информацией между национальными статистическими агентствами (НСА), чтобы получить первые числовые оценки. В каждом обмене обе стороны подчиняются национальным законам о статистической конфиденциальности, почему бы не начать сотрудничество между НИС и статистическим агентством другой страны по обмену информацией только в статистических целях? Мы сможем обнаружить, например, сколько граждан обеих стран учитываются дважды.

28. Проблема в том, что нам нужно обмениваться идентифицированными записями. Нам кажется, что в большинстве стран, где есть регистр населения, насколько мы знаем, НСА не имеют идентификационных деталей, которые можно использовать для связи данных. Да, впереди долгий путь. Но нам кажется, что это одна из областей для дальнейшего развития миграционной статистики (другая важная область, позиционирование по мобильному телефону, не входит в предмет данного документа). И мы должны помнить, что миграционная статистика – это важный предмет всеобщей заботы сегодня. Посмотрите, например, документ, изданный 23 ноября 2015 года Европейским системным консультативным комитетом (ЕСКК) “Мнение о миграционной статистике”.

29. В принципе, наша цель состоит в обмене данных для целей статистики; это означает, что эти данные не могут быть использованы для административных процедур. Это ключевой момент для обмена. Что мы здесь предлагаем – это обменяться статистическими (хотя и индивидуальными) данными без права иного их использования. Поскольку численные значения населения в Испании берутся из регистра населения, они не прямой результат подсчёта записей в нём, мы можем использовать ситуацию с действующими записями для административных целей, но не можем по ним подсчитать количество жителей. Это означает, например, что испанский гражданин, зарегистрированный в *Переписи*, как живущий в Испании, но кто в том же году зарегистрировался, как резидент, в регистре для иностранцев в Германии, не должен быть вычеркнут из испанской *Переписи*, но он должен быть записан, как эмигрант в



миграционной статистике, и, следовательно, он не будет учитываться в численности населения.

## В. Демографическая статистика и численность населения

30. Особый случай сотрудничества можно найти в обмене информацией по демографической статистике для уточнения списков иностранцев. Если мы попытаемся оценить общий показатель смертности жителей Испании с разбивкой по гражданству, как в Таблице 3 (эти данные конечно не опубликованы) они, в общем, не имеют много смысла, даже хотя половозрастная пирамида значительно различается по гражданствам. Чтобы показать это, обратимся ещё раз к примеру Испании, и граждан Великобритании.

**Таблица 3. Смертность живущих в Испании иностранцев за 2014 год. (Некоторые страны).**

	<b>Всего смертей</b>	<b>Предполагаемый общий коэффициент смертности (на тысячу)</b>
<b>ИСПАНЦЫ</b>	384,227	8.27
<b>ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ</b>	11,603	2.57
<b>СТРАНЫ ЕВРОПЫ</b>	8,898	4.06
Великобритания	2,764	9.02
Германия	1,555	10.61
Румыния	711	0.99
<b>СТРАНЫ АФРИКИ</b>	1,004	1.05
Марокко	686	0.98
<b>СТРАНЫ АМЕРИКИ</b>	1,376	1.32
Аргентина	251	3.33
Эквадор	121	0.65
<b>СТРАНЫ АЗИИ</b>	310	0.94
Китай	100	0.60

31. Число смертей граждан Великобритании, зарегистрированных как резиденты, в 2014 году составило 2,764. Общий показатель смертности, полученный для граждан Великобритании (9.02 на тысячу) очень мал по сравнению тем, что можно было ожидать от такой очень пожилой группы (см. пирамиду на Рис.2). Возьмём возрастную группу 90-94, наблюдаемый показатель смертности для граждан Великобритании равен 59 %, только одна треть от показателя смертности для этой возрастной группы в Испании (199,6 %), что невозможно. Это означает, что большинство смертей в этой возрастной группе случилось вне Испании.

32. Если бы мы могли, например, послать список граждан Великобритании, проживающих в Испании, и связаться с регистром смертей в Великобритании, мы могли бы почистить наши регистры населения более эффективно, чем через муниципалитеты, как это делается сегодня. Давайте представим, что мы можем связать список из 32,754 граждан Великобритании, живущих в Испании с регистрацией более, чем 10-летней давности, с отделом регистрации смертей в Великобритании. Мы могли бы использовать эту информацию для уточнения состава населения. Мы бы не использовали её для

изменения статуса людей в регистре населения, но мы перестали бы их учитывать в официальных цифрах.

### **С. Юридические вопросы**

33. Информацией, содержащейся в *Переписи*, можно было бы обмениваться в целях статистики с Европейскими статистическими агентствами, потому что испанский Акт о защите данных однозначно даёт такое право. Мы проконсультировались в Испанском Агентстве по защите данных и получили положительный ответ.

34. Более того, в некоторых ситуациях эти данные можно обменивать не только для статистических целей. В своей роли владельца Регистра населения НИС уже отвечает на запросы об индивидуальных данных от налоговых органов или органов социального страхования из европейских стран, которые стараются узнать статус проживания или адрес в Испании граждан этих стран, чтобы выполнить свои юридические обязанности, т.е. индивидуальные административные процедуры. Но сегодня НИС не делится с другими странами полными административными файлами.

35. Если будет такое соглашение, НИС мог бы использовать приходящие из другой страны данные не только для статистических целей, но и для административных процедур *Переписи*. Например, записи о смерти из других стран можно использовать для снятия с регистрации в Испании, но такой обмен для административных целей не входит в состав данного предложения.

## **VI. Выводы и некоторые финальные замечания**

36. По нашему мнению, есть смысл попробовать, хотя бы в некоторых случаях, трансграничный обмен административными регистрами для статистических целей. Это предмет доверия между национальными статистическими агентствами, которые подчиняются одинаковым законам о секретности. НИС мог бы предложить начать ограниченное исследование с другими заинтересованными странами (главным образом, но не только, из ЕС). Такой обмен не ограничивается странами, где есть регистр населения, но возможен со всеми, у кого есть административные файлы, которые можно использовать в статистике населения или миграций, как регистрация смертей или файлы социального страхования (например, сколько румын, зарегистрированных, как жители Испании, одновременно зарегистрированы в файлах социального страхования Румынии?)

37. Этот документ – это лишь первый подход к предмету. Многие детали методологии современной демографической статистики в Испании и детали возможного процесса обмена были преднамеренно не затронуты в данном тексте. На этом этапе будет достаточно изучить интерес и реальную возможность в некоторых странах начать сотрудничество. Затем мы бы предложили двухсторонние контакты с заинтересованными странами.

---