

Европейская Экономическая Комиссия

Экспертное Совещание и Семинар по Статистике для ЦУР,

Вебинар «Никто не будет оставлен позади»

22 апреля 2020 года, 15.00-17.00, время EST

СОДЕЙСТВИЕ СТРАНАМ В ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДОВ О ПОКАЗАТЕЛЯХ ЦУР В РАЗБИВКЕ ПО МИГРАЦИОННОМУ СТАТУСУ

Центр анализа данных о глобальной миграции (GMDAC)
Международная организация по миграции (МОМ)

Элиза Мослер Видаль
Март 2020 г.

Краткое изложение: В Повестке дня в области Устойчивого развития на период до 2030 года имеется несколько упоминаний о миграции, и миграция является сквозной темой в рамках Целей устойчивого развития. Хотя включение миграции в Повестку является ключевой возможностью для улучшения управления ею, она ставит перед странами ряд новых задач в области сбора данных, включая дезагрегирование показателей по миграционному статусу. Во-первых, в этом документе рассматривается необходимость выявления мигрантов в статистических данных по различным секторам и подготовки показателей ЦУР по различным темам, дезагрегированным по миграционному статусу. Во-вторых, основное внимание в документе уделяется тому, как наилучшим образом помочь странам дезагрегировать показатели ЦУР по миграционному статусу и ввести ключевые компоненты и шаги для этого. В конце документа кратко излагаются некоторые открытые вопросы для разбивки по миграционному статусу и содержится призыв к сотрудничеству по этой теме в будущем.

Введение

В Повестке дня в области Устойчивого развития на период до 2030 года (Повестка дня на период до 2030 года) содержится несколько прямых ссылок на миграцию, в том числе в задаче 10.7, которая призывает страны «содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики». Между тем миграция может быть связана с большинством Целей устойчивого развития (ЦУР), и ее девиз «никто не будет забыт» является четким призывом к тому, чтобы устойчивое развитие было инклюзивным, в том числе для групп мигрантов.

Хотя включение вопросов миграции в Повестку дня на период до 2030 года является значительной возможностью для развития эффективного управления миграцией, оно также ставит перед странами ряд новых задач в области сбора данных и требований к отчетности, поскольку для мониторинга ЦУР требуются большие объемы данных, имеющих отношение к миграции. Существующие структуры данных и методы по большей части еще не справились с этими проблемами; многие показатели ЦУР, связанные с миграцией, имеют относительно недостаточно развитые методологии, и странам трудно регулярно представлять релевантные данные. Это связано с ощутимым отсутствием качественных данных о миграции, что было

признано совсем недавно в задаче 1 Глобального Договора о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции ([ГДМ](#)).

Одной из специфичных проблем является необходимость дезагрегирования показателей по миграционному статусу. Задача 17.18 предусматривает оказание более широкой поддержки развивающимся странам в целях существенного увеличения объема «высококачественных, своевременных и надежных данных с разбивкой по доходам, полу, возрасту, расе, этнической принадлежности и **миграционному статусу**»¹. Этот призыв является частью растущего понимания в мире данных о развитии того, что дезагрегирование является важным способом обеспечения инклюзивности и предотвращения дискриминации. Существует много критических аспектов дезагрегирования, таких как пол, возраст и инвалидность, и дезагрегирование является одним из девяти столпов [«революции данных»](#), призывающего к устойчивому развитию для повышения качества и доступности статистических данных.

Дезагрегирование данных по миграционному статусу представляет собой серьезную проблему для многих Национальных статистических служб (НСС) по всему миру. Поскольку страны предпринимают усилия по мониторингу показателей ЦУР и многие из них создали специальные платформы для отслеживания ЦУР, уровни дезагрегирования передаваемых показателей по миграционному статусу остаются низкими². Это означает, что по мере того, как мы стремительно приближаемся к 2030 году, мы все еще не знаем, каковы последствия ЦУР для мигрантов и в какой степени они «обделены вниманием».

В этом кратком документе обсуждается необходимость дезагрегирования показателей ЦУР по миграционному статусу и то, как эти данные могут быть использованы. Далее в документе рассматриваются некоторые шаги, которые страны могут предпринять для дезагрегирования данных ЦУР по миграционному статусу, частично основываясь на текущей работе Центра анализа данных о глобальной миграции (GMDAC) при Международной Организации по миграции (МОМ).

Зачем необходима дезагрегация по миграционному статусу?

При эффективном дезагрегировании директивные органы могут выйти за рамки средних показателей данных ЦУР для изучения результатов устойчивого развития мигрантов и отслеживания этих итогов в долгосрочной перспективе. Дезагрегирование является одним из главных инструментов, используемых директивными органами для совершенствования программирования ЦУР, поскольку оно может обеспечить прочную доказательную базу для изучения того, где могут потребоваться действия, направленные на более активную целевую ориентацию и охват мигрантов, с тем чтобы «никто не был забыт». Например, дезагрегирование показателя 3.1.1 (*Показатель материнской смертности*) выявит, могут ли женщины-мигранты иметь более высокий уровень смертности, чем женщины, не являющиеся мигрантами.

Данные, дезагрегированные по миграционному статусу, имеют основополагающее значение для понимания директивными органами особенностей мигрантов в таких секторах, как здравоохранение, образование, занятость и другие, а также для поддержки разработки выработки политического курса, выходящего за рамки ЦУР. Существует [дефицит данных](#) о благосостоянии мигрантов и интеграции мигрантов в странах, которые могут помочь решить проблему дезагрегирования. После получения дезагрегированных данных директивные органы могут изучить, почему результаты деятельности мигрантов могут отличаться от результатов деятельности лиц, не меняющих места жительства, узнать, изменяются ли и каким образом с

¹Содействие более тщательному дезагрегированию данных также является одной из ключевых целей Нью-Йоркской декларации о мигрантах и беженцах и Глобального Договора о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции (в частности, согласно Цели 1).

² См. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/BG-Item3a-Data-Disaggregation-E.pdf>

течением времени любые условия неравенства между этими группами, а также исследовать возможные причины этого. Деагрегированные данные могут служить ценным доказательством в таких областях, как доступное жилье и доступ к экологически чистой энергии, что позволит директивным органам рассматривать миграцию в качестве всеобъемлющей темы при разработке политики в этих секторах.

Деагрегированные данные могут иметь ценность не только для реализации ЦУР и разработки национальной политики. ГДМ состоит из 23 целей в области политики, начиная с достойной работы и заканчивая доступом к основным услугам, но не имеет концепции подхода для последующей деятельности и обзора. Наличие деагрегированных данных по различным областям политики дало бы директивным органам более прочную доказательную базу, на которой можно было бы основывать многие [предпринятые меры по ГДМ](#).

Как деагрегировать данные по миграционному статусу?

Во многих отношениях деагрегирование данных по миграционному статусу может оказаться более сложной задачей, чем по таким параметрам, как пол или возраст. Многие мигранты являются частью скрытых групп населения, которые нелегко подсчитать, и наиболее уязвимые из них редко фигурируют в официальной статистике. Общая нехватка качественных данных о миграции и относительная неразвитость соответствующих концептуальных рамок означает, что зачастую данные о мигрантах являются более скудными, чем о других группах населения, что представляет собой особую проблему при сосредоточении внимания на этой деагрегации по сравнению с данными о других группах населения. Кроме того, как будет показано ниже, некоторые важные концепции, имеющие отношение к деагрегированию, не имеют согласованных на международном уровне определений.

Поскольку внимание в отношении деагрегирования данных продолжает повышаться³, были разработаны некоторые руководящие указания, конкретно касающиеся деагрегирования по миграционному статусу⁴. Хотя это и является ключевым первым шагом, большая часть из них еще не разработана в соответствии с потребностями и возможностями отдельных стран и не направлена на оказание поэтапной практической помощи. В ответ на эту потребность Центр анализа данных о глобальной миграции (GMDAC) [приступил к работе](#) по укреплению потенциала практикующих специалистов в области деагрегирования показателей ЦУР по миграционному статусу путем [подготовки наглядного руководства](#) по этому вопросу. Хотя этапы могут варьироваться в зависимости от контекста, ниже приведены некоторые основные компоненты и шаги, чтобы начать действовать, как это определено текущей работой МОМ.

Определение показателей для деагрегирования

Межучрежденческая группа экспертов (МГЭ) по показателям ЦУР рекомендует, чтобы 24 показателя были деагрегированы по миграционному статусу для учета характеристик, имеющих ключевое значение для понимания условий жизни мигрантов в принимающих странах⁵. Однако многие другие показатели могут быть детализированы; в то время как

³ Например, в рамках Межучрежденческой группы экспертов по показателям достижения Целей в области устойчивого развития (МГЭ-ЦУР) [ведется работа](#) по деагрегированию данных.

⁴ К примеру, Статистический отдел Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с Отделом народонаселения и МОМ организовал Совещание Группы экспертов по совершенствованию данных о миграции в контексте Повестки дня на период до 2030 года, на котором было выпущено [руководство по поэтапному подходу](#) к деагрегации данных по миграционному статусу. Кроме того, предпринимались усилия, направленные на деагрегирование конкретных источников данных. Например, [«Пилотное исследование МОМ по деагрегированию показателей ЦУР по миграционному статусу»](#) согласно данным переписи населения.

⁵ «Эти показатели отбираются на основе нескольких критериев: а) показатель измеряет, существует ли равное обращение и недопущение дискриминации между мигрантами и немигрантами с точки зрения доступа к основным услугам, включая первичное медицинское обслуживание, начальное образование и социальную защиту; б)

некоторые показатели не могут быть легко дезагрегированы на глобальном уровне, поскольку они являются составными показателями или собираются различными странами, отдельные страны могут быть в состоянии это сделать. В целом существует очень широкий спектр показателей ЦУР, охватывающих секторы, которые директивные органы, возможно, пожелают дезагрегировать.

Зачастую ресурсы не позволяют дезагрегировать все показатели ЦУР, и/или не все они будут актуальны. Возможно, потребуется выявить и определить приоритетные показатели, которые наиболее актуальны для миграции в данном контексте⁶. Любой такой процесс определения приоритетов должен быть инклюзивным и включать в себя, по мере необходимости, разработчиков и пользователей данных по всему государственному сектору. Дезагрегирование данных по миграционному статусу может потребовать сотрудничества высокого уровня, в том числе между представителями НСС, соответствующими отраслевыми министерствами и директивными органами по вопросам миграции.

Рассмотрим потребности в дезагрегировании: концепции и определения

Далее необходимо определить точные потребности в дезагрегировании показателей на основе оценки того, кто в наибольшей степени подвержен риску «остаться вне поля зрения» области, охватываемой данным показателем. Наиболее общепринятыми стандартными переменными дезагрегации миграционного статуса являются страна рождения (для проведения различия между иностранцами и коренным населением) и/или страна гражданства (для проведения различия между иностранцами и гражданами)⁷.

Но можно пойти и дальше. Если существует необходимость проводить различие между мигрантами первого и второго поколений, то это может быть сделано путем дезагрегирования по странам рождения данного лица и его родителей⁸. Кроме того, существует множество дополнительных переменных, охватывающих различные подгруппы мигрантов, что позволит получить еще более подробные данные для директивных органов. В частности, к ним относятся причины миграции, продолжительность пребывания в стране, беженцы и лица, ищущие убежища, внутренние мигранты или внутренне перемещенные лица (ВПЛ). Следует отметить, что согласованные на международном уровне единые определения пока еще не созданы для всех этих целей⁹. Имеется возможность дальнейшего дезагрегирования с использованием определяемых на национальном уровне переменных, включая, например, конкретные правовые категории мигрантов¹⁰. Именно таким образом дезагрегация может быть наиболее

показатель оценивает, насколько хорошо мигранты интегрированы в принимающее общество с точки зрения их уровня образования, результатов на рынке труда, условий занятости и нищеты; и в) показатель измеряет, являются ли мигранты более склонными к насилию по сравнению с лицами, не являющимися мигрантами». См. <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york--egm-migration-data/Background%20paper.pdf>

⁶ Для этого могут быть полезны различные инструменты МОМ для определения приоритетов ЦУР в области миграции. См. Раздел 2 «Определение приоритетов», в частности «Руководство по обсуждению вопросов и принципов определения приоритетов»: https://publications.iom.int/system/files/pdf/sdg_en.pdf.

⁷ Как было определено на совещании Группы экспертов Организации Объединенных Наций по совершенствованию данных о миграции в содержании Повестки дня в области Устойчивого развития на период до 2030 года в рамках [поэтапного подхода](#).

⁸ См. тот же источник

⁹ Существует общепризнанная необходимость содействовать гармонизации соответствующих определений и категорий для обеспечения сопоставимости, и эта область является активной. Например, Группа экспертов по статистике беженцев и ВПЛ (EGRIS) определила 12 приоритетных показателей ЦУР, которые должны быть дезагрегированы по категориям принудительного перемещения; см. Международные рекомендации по статистике ВПЛ ([IRIS](#)).

¹⁰ Например, НСС Италии (Istat) [предприняла шаги](#) в своей [информационной системе ЦУР](#) (доклад 2019 г. на английском языке) для дезагрегирования нескольких показателей по странам гражданства и дальнейшего разграничения между мигрантами первого и второго поколения с использованием классификации Invalsi (National

чутко реагирующей на потребности страны и наиболее непосредственно связанной с миграционной политикой. Однако, поскольку они, как правило, не сопоставимы на международном уровне, их следует рассматривать только в дополнение к вышеупомянутым стандартным переменным. Наконец, следует рассмотреть, по мере возможности, дезагрегирование данных о миграции по другим параметрам, таким как возраст, пол, род занятий, статус занятости и другие, с тем, чтобы помочь директивным органам углубить понимание положения мигрантов.

Оценка метаданных показателей и принятие решения о порядке действий

Если цель состоит в том, чтобы дезагрегировать показатель ЦУР, который уже находится под наблюдением, то сначала необходимо оценить существующую дезагрегацию на протяжении всего жизненного цикла данных. Часто, например, на субнациональном уровне собираемые данные дезагрегируются, но эта детализация теряется в отчетности на национальном уровне. Если цель состоит в том, чтобы дезагрегировать показатель ЦУР, который еще не отслеживается, или скорректировать данные по существующему показателю, то необходимо изучить имеющиеся метаданные для оценки того, как лучше всего это сделать. Это включает в себя оценку того, какие имеющиеся данные могут быть использованы для определения показателя, сосредоточившись, насколько это возможно, на данных, уже собранных в ходе переписей населения, обследований и административных документов. Кроме того, при необходимости можно изучить косвенные показатели, используя существующие данные. При наличии доступных ресурсов можно было бы рассмотреть возможность сбора новых данных для мониторинга этого показателя.

Поскольку показатели ЦУР могут использовать различные источники данных, необходимо рассмотреть конкретные вопросы дезагрегирования по основным источникам. В частности, многие показатели используют Обследования демографических характеристик и состояния здоровья (ОДЗ) и другие обследования домашних хозяйств, где общая проблема дезагрегирования включает размер выборки. Их зачастую ограниченные размеры выборки затрудняют идентификацию определенных групп, таких как мигранты, поскольку методы выборки изначально не были разработаны для анализа определенных подгрупп населения. Учитывая большие объемы выборок, необходимые для эффективного дезагрегирования по миграционному статусу и другим подгруппам мигрантов, создание новых инструментов обследования может оказаться дорогостоящим мероприятием. Изучение использования административных источников данных или микроданных по учёту численности населения для показателей ЦУР может быть полезной альтернативой, в частности, поскольку данные Серии интегрированных общедоступных микроданных (IPUMS) уже могут дезагрегировать показатели по статусу рождения для многих стран¹¹. Следует отметить, что объединение нескольких источников данных для показателей делает дезагрегирование более сложной задачей, поскольку сопоставление между источниками обычно невозможно, так как методологии могут различаться. Необходимо учитывать любые потенциальные риски для отдельных лиц и групп мигрантов и решать соответствующие этические проблемы и вопросы защиты данных с использованием необходимых гарантий в системах и процессах передачи данных¹².

За пределами сбора данных

Institute for The Evaluation of the Education and Training system/Национальный институт оценки системы образования и обучения).

¹¹ См. доклад МОМ https://publications.iom.int/system/files/pdf/a_pilot_study_on_disaggregating_sdg_indicators.pdf

¹² Одним из актуальных инструментов является Подход к данным, основанный на правах человека, (ПДПЧ) Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), который содержит руководящие указания по налаживанию партнерских отношений между НСС и учреждениям по правам человека.

Существует ряд других важных соображений, касающихся дезагрегирования данных, например, специализированное повышение осведомленности, отчетность и коммуникация. Прежде чем приступить к работе по дезагрегированию миграционного статуса, возможно, потребуется повысить осведомленность представителей НСС и других заинтересованных сторон о важности этого процесса, например, посредством проведения семинаров, связывающих их с директивными органами по вопросам миграции. Важно обеспечить, чтобы дезагрегация отражалась во всех соответствующих платформах отчетности по ЦУР на местном, национальном, региональном и международном уровнях, а любые политически значимые выводы, сделанные на основе дезагрегированных данных, включались в Добровольные национальные обзоры (ДНО). Для достижения максимально возможного эффекта дезагрегированные данные часто нуждаются в конкретных стратегиях представления и распространения. Поскольку эти данные должны доходить до директивных органов по вопросам миграции через отраслевые министерства, могут потребоваться специальные подходы для передачи информации о различных показателях и содействия их использованию при выработке политического курса.

Заключение

Измерение связей между миграцией и развитием является сложной задачей. Дезагрегирование будет способствовать практическому решению по крайней мере одного важного компонента этой проблемы, который заключается в измерении результатов устойчивого развития самих мигрантов. Тем не менее дезагрегирование данных по миграционному статусу может оказаться более сложным делом, чем по другим категориям. По мере продолжения усилий по разработке соответствующих руководящих указаний для практикующих специалистов в этой области многие вопросы остаются открытыми для обсуждения. К примеру, следует ли и как применять согласованные вопросы к отдельным переменным, таким как причина и продолжительность миграции, а также как наилучшим образом использовать административные документы для дезагрегированных данных ЦУР¹³.

Существует необходимость в том, чтобы все те, кто работает в области дезагрегирования, сотрудничали вместе. Это должно включать тесное сотрудничество со странами с привлечением НСС и отраслевых министерств для обсуждения накопленного опыта, передовой практики и извлеченных уроков, а также для дальнейшего определения и удовлетворения потребностей, приоритетов и проблем стран. В частности, прогрессивные примеры стран, решающих специфические задачи, такие как улучшение дезагрегирования без значительных дополнительных ресурсов, будут полезны для обеспечения практического прогресса в ближайшем будущем. В 2020 году МОМ на основе всеобъемлющих консультаций разработает практические рекомендации для дезагрегирования показателей ЦУР по миграционному статусу и таким образом надеется добиться определенного прогресса в решении некоторых из вышеизложенных проблем.

¹³ Многие из них уже упоминались в 2017 году на вышеупомянутом Совещании экспертов: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/new-york--egm-migration-data/Background%20paper.pdf>