

Distr.: General  
25 октября 2022 г. 8:40:16

Русский

## Европейская экономическая комиссия

### Конференция европейских статистиков

#### Группа экспертов по статистике миграции

Женева, Швейцария, 26-28 октября 2022 года

Пункт А предварительной повестки дня

**Положительные изменения в использовании административных данных для статистики миграции**

### **Оценки численности населения и миграции в Израиле: проблемы интеграции нескольких источников данных и различных типов мигрантов.**

**Записка Центрального статистического бюро Израиля и Управления по  
делам населения и миграции\***

#### *Аннотация*

Система пограничного контроля - это основной источник данных о международной миграции в Израиле. Регистрируются практически все въезжающие и выезжающие, поскольку доступ в Израиль разрешен только через один из контролируемых пограничных переходов. Визы, выдаваемые по прибытии в Израиль, - это основание для измерения текущих потоков иммиграции. Этот подход не учитывает возможность того, что прибывшие в Израиль могут изменить свои визы и зарегистрироваться в дополнительной базе данных. После прибытия иностранца в Израиль его/ее визовый статус может рассматриваться в рамках одной из трех основных категорий: постоянный статус, временный статус и долгосрочный статус. Существует несоответствие между различными источниками, поскольку каждый вид статуса относится к отдельному источнику данных. В результате учет иммигрантов может происходить неоднократно, и это может автоматически привести к ошибочному увеличению числа иммигрантов в целом.

Для решения этой проблемы необходимо изучить все процедуры регистрации иммигрантов в Израиле и изменения их статуса. Кроме того, следует изучить и получить доступ ко всем базам данных, имеющим соответствующие записи. Данные мигрантов (имена и номера паспортов) в разных базах данных могут различаться, что усложняет установление связей между данными.

Цель настоящего документа - обозначить проблемы и предложить решения, а также продемонстрировать

\*Подготовили Алаа Атраш Эктелат, Нир Фогель и Ахмад Хлейхель

ПРИМЕЧАНИЕ: Обозначения в настоящем документе не подразумевают выражения какого-либо мнения Секретариата Организации Объединенных Наций в отношении юридического положения любой страны, территории, города или края или их властей или в отношении делимитации ее границ.

значительные успехи Израиля в области миграционной статистики.

## I. Введение

1. Несмотря на наличие данных об иностранном<sup>1</sup> населении, после переписи 2008 года при оценке населения Израиля они не принимались во внимание. Центральное статистическое бюро Израиля (ЦСБ) формировало лишь оценки населения страны в целом, не будучи способным дать оценку на местном уровне, что является одной из основных причин этого упущения. Вторая большая причина - это данные об иностранцах, которые охватывают лишь часть иностранцев, проживших в Израиле длительное время. Иностранцы - это люди, проживающие в Израиле по месту обычного жительства, но не включенные в регистр населения.
2. В последние годы данные местного уровня об иностранцах стали более востребованными среди пользователей и лиц, принимающих решения. В то же время появилась необходимость четко различать разные группы. В результате начиная с переписи 2022 года было принято стратегическое решение включать численность иностранцев в оценки численности населения. В этом случае необходимо собирать новые данные, которые позволят отследить все изменения, имеющие отношение к иностранцу, с момента прибытия в Израиль и до выезда из страны.
3. Текущие оценки численности иностранцев до 2020 года опираются исключительно на визовые данные, полученные из системы пограничного контроля (въезд и выезд из Израиля). Система пограничного контроля (СПК) находится в ведении Управления по делам населения и миграции (УНМ), которое осуществляет иммиграционную политику Израиля и, как следствие, регистрацию иностранцев. СПК исключает данные об адресе иностранца, изменений статуса иностранца за время пребывания в Израиле и демографические изменения.
4. Кроме того, лишь три группы населения, часто обсуждаемые публично, представлены в текущих данных: иностранцы с разрешениями на работу, работники-мигранты без разрешений (иностранцы, которые задерживаются сверх установленного времени) и «нелегальные иммигранты» или искатели убежища (см. Таблицу 1 ниже). Общее число иностранцев, проживающих в Израиле, невозможно определить, поскольку Центральное статистическое бюро не учитывало определенные категории иностранцев, например студентов.
5. В отличие от национального регистра населения, закрепленного в законодательстве, управление данными об иностранном населении в Израиле законом не оговаривается. Кроме того, административные данные, собранные для УНМ, не включают все поля

---

<sup>1</sup> Иностранцы - это граждане, проживающие в Израиле по месту обычного жительства, но не включенные в регистр населения.

данных, присутствующие в регистре населения, например, адрес иностранца. Данные включают информацию о правилах, регламентирующих пребывание иностранцев в Израиле.

6. В 2019 году УНМ и Центральное статистическое бюро подписали Меморандум о взаимопонимании (МВ), касающийся их сотрудничества в рамках национальной статистической системы. Для изучения потребностей и поиска новых источников данных в рамках УНМ была создана группа по сотрудничеству для улучшения данных об иностранцах в Израиле. Изучая эти данные и передавая их в Центральное статистическое бюро для формирования оценок, можно найти новые источники данных. Центральное статистическое бюро смогло получить оценки количества иностранцев на основании групп иностранцев и месте жительства с использованием этих новых источников данных. Новые оценки выявили вопросы, требующие повышенного внимания, относительно иностранцев и позволили получить более точные и последовательные оценки. Данные в Таблице 1 ниже позволяют сравнить текущую и новую ситуацию и показывают различия между двумя оценками численности на 2020 год.

## II. Иностранцы и подсчеты численности населения

7. Численность населения Израиля определяется на основе постоянного (де-юре) населения и состоит из постоянных жителей: граждан Израиля и постоянных жителей, не имеющих израильского гражданства (включая тех, кто отсутствовал в стране менее одного года на момент оценки).

До 2008 года в численность населения включались туристы и временные жители, проживающие в Израиле более одного года (за исключением дипломатов и сотрудников ООН). При определении численности населения учитываются только лица, включенные в Регистр населения. Лица, не включенные в Регистр населения, не учитываются при оценке численности населения, даже если они находятся в Израиле более одного года. Кроме того, при оценке численности не учитываются иностранные работники. На конец 2017 года эта группа составила 166 000 человек, причем некоторые из них находятся в Израиле более одного года. Кроме того, при оценке населения не учитываются лица, прибывшие в страну без визы и через непризнанные пункты пересечения границы. Начиная с 2022 года численность населения будет определяться с учетом иностранцев, чье место обычного жительства находится в Израиле.

8. По состоянию на учетный день оценки в Израиле имеется три различные категории населения:
  - a) **Постоянное население Израиля (ПНИ)**: все лица, включенные в регистр населения и имеющие место обычного жительства в Израиле (включая израильтян, находящихся за границей менее года; не включает эмигрантов).
  - b) **Временно находящиеся в стране иностранцы, прибывающие на длительный срок (ВИД)**: иностранные граждане, имеющие долгосрочные разрешения на проживание в Израиле, или иностранные граждане, не имеющие таких разрешений, но продолжающие проживать в стране нелегально.

- с) **Временно находящиеся в стране иностранцы, прибывающие на короткий срок (ВИК):** преимущественно туристы.

Согласно концепции постоянного населения местом обычного проживания ПНИ и ВИД является Израиль. В данном документе мы уделяем основное внимание категории ВИД.

9. Для учета ВИД при подсчете численности населения необходимо решить две основные задачи:
- а) **Возможность отслеживать изменения статуса и демографические характеристики:** Теперь при наличии новых источников данных можно отслеживать потоки ВИД. Эти источники содержат данные о рождениях, смертях, выбытии из Израиля и изменениях адреса, а также данные об изменении статуса проживания (например, переход между группами населения: из ВИК в ВИД или из ВИК в ПНИ)<sup>2</sup>.
  - б) **Определить адрес обычного проживания в Израиле:** Новые административные источники показывают адреса 75% населения из категории ВИД. Для разных подгрупп ВИД имеются различия в источнике адреса и доле охвата (см. ниже). Для остальных 25% нам придется импутировать адрес обычного места жительства.

В следующих разделах будут рассматриваться различные группы иностранцев в Израиле, в том числе специфические требования к проживанию и источники адресов.

### III. Группы временно находящихся в Израиле иностранцев, прибывающих на длительный срок

10. Иностранцы, получившие разрешение на долгосрочное проживание в Израиле считаются иностранцами категории ВИД. Большинству иностранцев выдается принципиальное разрешение на пребывание до 5 лет, если они будут ежегодно обновлять свои визы. В соответствии с иммиграционной политикой Израиля иностранцы должны покинуть Израиль и им не разрешается постоянно оставаться в стране. За исключением случаев заключения брака воссоединения семьи или гуманитарных ситуаций. Если иностранцу дается разрешение на постоянное проживание, то он/она числится как житель Израиля в регистре населения.
11. Иностранцам зачастую разрешается оставаться в Израиле длительное время по причинам, связанным с работой, учебой, деятельностью духовенства, волонтерской работой и по гуманитарным причинам. Разрешение обычно выдается до их отъезда в Израиль, хотя иногда они получают такое разрешение уже на территории Израиля.

---

<sup>2</sup> Одной из трудностей является отсутствие единого идентификационного номера, который бы позволил связать между собой данные из разных источников. Основной причиной такой ситуации является некорректная регистрация номера паспорта и (или) имени и смена номера паспорта и (или) имен. Это препятствие удалось преодолеть путем построения вероятностной привязки записей с использованием методов SoundEx.

Основные категории иностранцев, имеющих разрешения на долгосрочное пребывание, показаны в Таблице 1, а ниже даны пояснения.

Таблица 1

Общая численность иностранцев по подгруппам категории «Временно находящиеся в Израиле иностранцы, прибывающие на длительный срок», 2020 год

Основная группа	Подгруппа	Общая численность иностранцев по <i>текущим</i> оценкам	Общая численность иностранцев по новым оценкам	Процент известных адресов
Итого		..	181 000	75%
Разрешение на работу	Итого	116 000	89 000	92%
	Строительство	..	13 000	96%
	Сельское хозяйство	..	19 000	85%
	Уход	..	53 000	99%
	Специалисты и ученые	..	3 000	0%
Студенты	Итого	..	44 000	99%
	Студенты-евреи, изучающие религию	..	22 000	97%
	Студенты вузов	..	22 000	100%
Просители убежища и нелегальные мигранты <sup>3</sup>		30 000	37 000	99%
Прочие (духовенство, волонтеры и сопровождающие лица)		..	11 000	0%

<sup>3</sup> По текущим оценкам в численность не включены дети, родившиеся в Израиле.

## 1. Разрешение на работу

12. Примерно половина иностранцев категории ВИД прибывают в Израиль на работу. Цель иммиграционной политики Израиля - заполнить определенные квоты в четырех основных отраслях экономики: строительство, сельское хозяйство, уход (сиделки) и специализация. Управление по делам населения и миграции оказывает поддержку в практическом воплощении этой концепции. Государство устанавливает ежегодную квоту для таких отраслей экономики как строительство и сельское хозяйство.
13. Иностранцев работников набирают и привозят в Израиль через частных посредников, таких как кадровые компании, корпорации и иностранные компании. Эти посредники занимаются как транспортировкой иностранных работников в Израиль, так и распределением работников между работодателями.
14. Таким образом, иностранный работник связан с определенным сектором экономики и конкретным работодателем. Это означает, что отрасль экономики и информация о работодателе указаны в разрешении на работу, и иностранному работнику запрещается менять работодателей или отрасль экономики без предварительного разрешения со стороны УНМ.
15. УНМ принимает заявки от иностранных работников и осуществляет практическое применение законов, регламентирующих их трудоустройство. В связи с этим УНМ ведет базы данных, содержащие массу информации о работающих иностранцах с момента прибытия в Израиль и до момента их выезда из страны. Центральное статистическое бюро в состоянии отслеживать изменения, происходящие с иностранцами, и формировать статистику на достойном уровне благодаря этим данным.
16. В базы данных УНМ также включены адреса работников. Для получения адресов работников УНМ связывается с посредниками в секторе строительства. Адресом работника, осуществляющего уход, будет адрес пациента, нанявшего иностранца, поскольку они живут вместе.
17. Несмотря на то, что мы знаем адрес фермера, нанимающего работников, сельскохозяйственные работники могут проживать по другому адресу. Мы используем данные сельскохозяйственной переписи, которые позволяют определить, проживают ли работники, занятые в сельском хозяйстве, вместе со своим работодателем, чтобы предсказать адреса работников в сельскохозяйственной отрасли.

## 2. Студенты-евреи, изучающие религиоведение (ИЕШИВА)

18. Около 12% иностранцев категории ВИД в Израиле - это студенты-евреи, обучающиеся в ультраортодоксальных религиозных школах. Студентам-евреям и их семьям разрешается переезжать в Израиль в соответствии с Законом о возвращении, и им будет предоставлено израильское гражданство сразу после одобрения заявки. По различным причинам они предпочитают не подавать заявки на получение гражданства. В соответствии с политикой, поскольку для этой группы желательно проживать в Израиле, они имеют право на социальное страхование и очень хорошо регистрируются и в базах данных УНМ, и в базах данных Национального института страхования. Например, регистрация адресов.

### **3. Студенты вузов**

19. Около 12% иностранцев категории ВИД в Израиле - это студенты вузов. Хотя их адреса неизвестны, мы знаем, в каком университете они учатся. Вероятно они живут поблизости от места обучения, поэтому несложно предсказать название населенного пункта. В попытке выяснить точный адрес в этом населенном пункте мы ищем дополнительные источники административных данных.

### **4. Просители убежища и нелегальные мигранты**

20. Нелегальные мигранты - это лица, незаконно пересекающие границу не через разрешенный пункт пересечения границы. Большинство нелегальных мигрантов прибывают из Судана и Эритреи и нелегально попали в Израиль с территории Египта через Синайскую пустыню в период с 2007 по 2012 год. Они обратились за защитой, когда прибыли в Израиль, в связи с риском возвращения в родные страны. Несмотря на то, что многие из них просили о предоставлении убежища, статус беженцев был предоставлен небольшому числу из них. Кроме того, Израиль разрешил им оставаться в стране длительное время до тех пор, пока условия в их странах не позволят им вернуться. Эти иммигранты имеют разрешения на работу и для продления разрешения на пребывание они должны посетить Управление по делам населения и миграции раз в год. Такая процедура отслеживания мигрантов позволяет четко регистрировать членов этой группы, включая обновление адреса.

21. Около 20% ВИД в Израиле - это соискатели убежища и нелегальные мигранты. В это число входят дети, родившиеся в Израиле.

### **5. Прочие (духовенство, волонтеры и сопровождающие лица)**

22. Остальные иммигранты - это малые группы с долгосрочными визами, включая духовенство, волонтеров и сопровождающих лиц. До сих пор не существует источника административных данных с адресами этой группы. На их долю приходится 6% всех иностранцев типа ВИД, и большую их часть составляют сопровождающие лица.

## **IV. Туристы, остающиеся в Израиле по истечении срока действия визы**

23. В Израиле существует еще одна категория иммигрантов, в дополнение к группе ВИД, проживающих в Израиле длительный период времени без разрешения. Большинство из них - это туристы, которые приехали в Израиль и остались в стране дольше, чем указано в визе. Большинство лиц в этой группе - это нелегальные мигранты в Израиль из менее развитых стран. Большинство из них приезжают с целью работы

24. Данные о въездах и выездах из Израиля в систем пограничного контроля - это основные данные об этой группе мигрантов. Существующие данные могут быть преувеличены из-за отсутствия связи между их въездом и выездом, а также из-за того, что некоторые из них получили новый статус на долгосрочное пребывание в Израиле во время их пребывания в Израиле, поскольку даже в этой группе есть ошибки в регистрации номера паспорта и имен.



25. В итоге даже в этой группе потребовалась работа, чтобы отследить выезды из Израиля, а также лиц, чей статус изменился в других базах данных. Число таких иммигрантов существенно сократилось с 48 000 человек в 2019 году до 30 000 человек в 2020 году в результате связывания данных.
26. Регистрации адресов не существует, поскольку в этой группе нет хорошей регистрации. В то же время просто определить адреса для этой группы на основании адресов категории ВИД из той же страны, поскольку мы знаем, что они проживают в той же местности, что и те иммигранты.

## V. Заключение

27. В течение многих лет Центральное статистическое бюро сообщало данные об иностранцах, проживающих в Израиле, лишь на уровне страны, причем было известно, что эти данные неточны и поэтому ненадежны. Потребность в данных об иностранцах, а также сотрудничество между Центральным статистическим бюро и Управлением по делам населения и миграции вызвали совместный интерес к улучшению качества данных об иностранцах. Для обновления данных и формирования данных на местном уровне совместная группа обеих организаций изучила все существующие базы данных и установила контролируемый способ связывания записей из разных источников.
28. В Таблице 1 четко представлены различия между новыми оценками и предыдущей ситуацией, а также улучшение как охвата групп иностранцев, так и точности оценок.
29. Теперь мы сможем предоставлять данные на местном уровне благодаря переходу от оценок, опирающихся исключительно на данные пограничного контроля, к оценкам на основе комбинации регистрации на границе и управления деятельностью иностранцев во время их пребывания в Израиле.
30. Благодаря улучшению данных мы теперь можем проводить учет иностранцев и на национальном, и на местном уровне. Эти данные первоначально будут включены в данные переписи 2022 года и оценки численности населения после переписи. Эти достижения позволяют включить эти оценки в административную перепись, к которой Израиль планирует перейти в ходе раунда 2030 года.
31. Наконец, все еще предстоит сделать очень многое, чтобы выявить другие источники и улучшить оценки. В частности, нужны дополнительные источники, содержащие адреса иностранцев.