

**Национални политически препоръки
за подобряване данните за миграцията в България**



НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ

2014

Националните политически препоръки са разработени в рамките на проект SEEMIG – Управление на миграцията и нейното влияние в Югоизточна Европа - транснационални дейности за изготвяне на стратегии, основани на доказателства. SEEMIG е стратегически проект финансиран от програмата на Европейския съюз за Югоизточна Европа. Код на проекта: SEEMIG - SEE/C/0006/4.1/X

Националните политически препоръки са разработени в рамките на дейността „*Стратегии, изграждане на капацитет и транснационален диалог*“, координирана от университета в Тренто, Италия и Университета на Виена.

Публикуваната информация отразява мнението на авторите и Ръководството на проекта не носи отговорност за използването на информацията.

Автор: Екип от НСИ, работещ по проект SEEMIG.

Този доклад е обект на авторски права. Всички права, включващи както целия доклад така и части от него, са запазени.

Информация относно цитиране на този доклад може да бъде намерена на: www.seemig.eu. Запитвания могат да се отправят и към: info@nsi.bg.

Формат на цитата: Национален статистически институт на България (2014): Предложение за национални политически препоръки за подобряване на данните за миграцията, пазара на труда и човешкия капитал в България, разработени в рамките на проект SEEMIG “Управление на миграцията и нейното влияние в Югоизточна Европа - транснационални дейности за изготвяне на стратегии, основани на доказателства” <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsBulgariaBG.pdf>

1. INTRODUCTION

Промяната на политическата система в България от 1989 г. доведе до значителни промени не само в икономиката на страната, а също така на пазара на труда и общото демографско развитие, включващо размера и направлението на емиграционните потоци.

По отношение тенденциите в демографските процеси, периода 1989 - 2011 се характеризира с намаляваща раждаемост и увеличаваща се смъртност. Естественят прираст на населението след 1990 г. е отрицателен, броя и структурите на населението са повлияни от засилената през последните десетилетия емиграция. В резултат, броят на населението намалява и се наблюдава ясно изразена тенденция на остаряване на населението¹.

В тази връзка могат да бъдат разграничени няколко етапа в развитието на населението. Според данни от преброяванията на населението, в периода 1985 - 1992 г. населението на страната е намаляло с 461,000 човека. Тъй като естественят прираст през този период е положителен, то намалението на населението почти изцяло се дължи на отрицателното миграционно салдо. В края на 1990 и 1991 г. в страната за първи път е регистриран отрицателен естествен прираст (минус 18,000). Отрицателният миграционен прираст в този период е следствие основно на третата миграционна вълна от 1989 г. насочена към Турция².

Намаление на населението е регистрирано за втори път между преброяванията на населението 1992 - 2001 г. - минус 554,000 човека. Намалението на населението в този 9 - годишен период се дължи основно на отрицателен естествен прираст (355,000; 63.6 %), докато отрицателното миграционно салдо е причина за загубата на 203,000 лица или 36.4 %.

Между преброяванията от 2001 и 2011 г. населението на страната намалява с малко повече от половин милион души (564,331). Повече от 2/3 от това намаление - 389,087 човека или 68.9% отново се дължи на отрицателен естествен прираст. Останалите 31.1% или 175,244 лица са следствие от отрицателно миграционно салдо.

Сегашната демографска ситуация в страната е предпоставка за сериозни проблеми в бъдещото развитие на икономиката и човешките ресурси, а също и на пазара на труда. Двата полюса на трудовата миграция - миграция на високо квалифицирани (мобилни умове) и на ниско квалифицирани лица - са характерни за миграционните процеси в България, водят до отрицателно миграционно салдо и определят профила на страната като „изпращаща“.

Тъй като все още съществуват проблеми при събирането и анализа на статистическата информация осигурявана от различни институции имащи компетенции в областта на миграцията е необходимо да се изгради набор от мерки за събиране и осигуряване на нужните данни. По този начин на политиките ще бъдат осигурени нужните им доказателства за вземане на адекватни решения за посрещане на предизвикателствата в тази област.

1.1. Представяне на SEEMIG

SEEMIG (Управление на миграцията и нейното влияние в Югоизточна Европа - транснационални дейности за изготвяне на стратегии, основани на доказателства)

¹ SEEMIG Исторически анализ - България (на английски език) <http://www.seemig.eu/index.php/2012-11-14-00-09-03/file/365-seemighistoricalanalysisbulgaria>

² SEEMIG Исторически анализ - България (на английски език) <http://www.seemig.eu/index.php/2012-11-14-00-09-03/file/365-seemighistoricalanalysisbulgaria>

(www.seemig.eu) е международен проект изпълняван в рамките на програма „Югоизточна Европа” на Европейския съюз (www.southeast-europe.net) в периода 2012 - 2014. Главната цел на SEEMIG е да подпомогне взимането на решения основани на доказателства на национално, регионално и местно ниво, посредством подобряване наличието на данни, да спомогне по-доброто разбиране и решаване на дългосрочните проблеми свързани с миграцията, човешкия капитал и демографските процеси в региона на Югоизточна Европа, както и влиянието им върху пазара на труда и националните/регионални икономики. В допълнение, проектът има за цел да повиши административния капацитет на местните и регионални власти в посока по-добро използване на статистическите данни при планирането, както и да спомогне разработването на политики основани на доказателства.

1.2. Представяне на политическите препоръки

Настоящият документ прави преглед на препоръките по отношение подобряване на данните за миграцията в България. Той е подготвен от експерти от Националния статистически институт (НСИ) на България. НСИ е институцията, която е отговорна на национално ниво за събирането и анализа на статистически данни за миграцията. НСИ е и българската контактна точка за предоставяне на данни за миграцията на Евростат. Официалната статистическа информация се използва за подготовка на анализи и научни разработки, за планиране, прогнозиране и взимане на решения на микро и макро ниво.

Политическите препоръки са разработени като неразделна част от документите разработени в рамките на проект SEEMIG. Последните имат за цел създаването на поредица от документи с практическо значение, а именно: сценарии за бъдещо развитие и прогнози за населението; исторически анализ на дългосрочните процеси в областта на миграцията, пазара на труда и човешкото развитие; анализ на съществуващите системи за производство на данни за миграцията и основните източници на данни; и План за действие очертаващ бъдещото развитие в областта на събирането на данни, свързването им и производство на по-точна и надеждна статистическа информация не само за международната миграция, но и за населението на Република България.

Важността на данните за международната миграция и изискванията по отношение нейното качество и надеждност се повишават тъй като тези данни са от голямо значение при разработването на стратегии за развитие на човешкия капитал и в частност за разработване на правилни и ефективни стратегии за развитие на пазара на труда³.

Препоръките са в съответствие със съществуващата система за производство на данни в страната и отчитат очакваното бъдещото развитие на между-институционалното сътрудничество. По този начин в следващите години основните усилия ще бъдат насочени към увеличаване на броя на административните източници използвани за статистически цели и координация на дейностите, предприемани от различни институции в посока хармонизиране на използваните дефиниции, класификации и номенклатури.

Без интегриране на административните системи от данни статистиката няма да бъде в състояние да осигурява информация достатъчно бързо и да подпомага процеса на взимане на решения в съответните политически направления. Засилването на капацитета и знанията получени в рамките на дейностите по проект SEEMIG са резултат от по-добро разбиране и сътрудничество по отношение на информацията за миграцията. Активното участие в семинарите и майсторските класове и сътрудничеството на всички заинтересовани на

³ Подробно описание на документите по проект SEEMIG може да се намери на web сайта на проекта: www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs.

национално и регионално ниво беше от решаващо значение за разработването на настоящите препоръки.

2. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Политическа област 1 – Подобряване и интегриране на административни системи с данни

Отчитайки факта, че производството на данни за населението и миграцията в България изцяло се основава на административни записи, от най-голямо значение за повишаване на качеството и обхвата на данните за миграцията са увеличаването на броя на административните източници на данни, използвани за статистически цели и проучване на евентуални нови източници и начини за обмен на информация. В България административните източници на данни се оценяват като надежден източник, предвид факта, че те са основани на първични записи, използващи ЕГН на лицата, които са законодателно утвърдени в Закона за гражданска регистрация.

С цел производство на качествени данни за миграцията, както и за да се отговори на международните изисквания в тази област и да се осигури нужната информация за интензивните миграционни процеси, започнали след политическите промени през 1989 г., между НСИ, като институция официално отговаряща за предоставяне на статистически данни за страната, и други национални институции са подписани поредица от споразумения за обмен на информация. Такива са споразуменията с Министерство на вътрешните работи (работещо с данни за чужденците), Министерство на регионалното развитие (поддържащо Регистъра за населението), Национална агенция за приходите (събираща ограничени по обем данни за българските граждани напускащи страната) и Държавната агенция за бежанците.

Необходимо е да се положат допълнителни усилия за по-добро използване на данните на Националния осигурителен институт (НОИ) за лицата получаващи пенсиите си в чужбина. Диалогът между двете институции вече е започнал, в резултат на което е подписано споразумение за обмен на данни. Предвижда се и провеждане на консултации за осигуряване на годишни данни за регистрираните в НОИ лица, които плащат социално-осигурителни вноски, както и пълен списък на регистрираните в НОИ лица, плащащи здравно-осигурителни вноски.

Независимо от постигнатия напредък трябва да се отчита факта, че административните процедури за осигуряване на достъп до информация, съдържаща се в информационните системи на други институции е дълъг процес и подготовката и подписването на споразумения за обмен на данни понякога отнема година, а дори и повече.

Основните политически препоръки в посока подобряване и интегриране на системи съдържащи административни данни са както следва:

- Законово уреждане на директния достъп на НСИ до индивидуални данни, съдържащи се в административните бази с данни на други институции;
- Предприемане на действия в посока обмен на индивидуални данни в партньорство между националните статистики на страните членки на ЕС, като данните се съхраняват в база данни поддържана от Евростат;

- Предприемане на действия в посока подобряване на процедурите за събиране на данни чрез приобщаване на нови данни, които биха могли да се използват за целите на статистика на миграцията.

Предизвикателства: Независимо от предприетите действия все още съществуват празноти при осигуряване на данните, тъй като качеството на информацията не е достатъчно задоволително. Предизвикателствата биха могли са се обобщят по следния начин:

- Информацията, която се съдържа в административните източници на данни е предназначена основно за административни цели и невинаги може да се използва за статистически цели;
- Взаимодействието между институциите имащи компетенции в областта на миграцията не е достатъчно ефективно и понякога закъснява значително.

Създаването на ефективен механизъм за координация на всички заинтересовани национални институции и организации с цел постигане на по-добро управление на миграционните процеси е политическа област на въздействие, която е записана в Националната стратегия за миграцията и убежището (2011 - 2020).

Заинтересовани институции: Основните източници на данни и администрации свързани с осигуряване на данни за миграцията са:

- Данни за имиграция - Министерство на вътрешните работи;
- Главна дирекция “Гранична полиция” - граничен контрол и осигуряване на информация за нелегално пребиваващи;
- Дирекция “Миграция” – координация на миграционните процеси, регулиране и контрол на миграцията на граждани на трети страни, административно обслужване на граждани на ЕС и ЕИП, пребиваващи в България;
- Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет - бежанци и търсещи убежище;
- Министерство на регионалното развитие - гражданство на чужденци притежаващи разрешения за дългосрочно пребиваване в България;
- Данни за емиграция - Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване на населението“;
- Национална агенция за приходите.

Политическа област 2 – Регистрация на лицата в различни национални регистри и подобряване на хармонизацията между отделните регистри.

Основните политически препоръки в политическа област 2 и проблемите, характеризиращи административните данни в отделните национални регистри са:

- Използваните в административните информационни системи номенклатури и дефиниции не съответстват напълно на препоръчаните за статистически цели от международните организации;
- Липсата на сравнимост между информационните системи на различните институции поставя въпроси свързани с използването на наличната информация и/или необходимостта от допълнителна обработка, целяща производство на сравнима информация.

Понастоящем, **основните предизвикателства** при използването на данните произтичат от различията в базите данни на отделните институции.

Регистрите функциониращи в страната са създадени с цел задоволяване на потребностите на съответната институция, съобразно основните ѝ задачи. За съжаление **в процеса на създаване на различните регистри** не е осъществяван процес на координация.

Едно от бъдещите направления в работата трябва да е постигане на разбирателство между институциите работещи с данни за миграцията по отношение информацията, която ще се събира, формата на данните, индикаторите, които ще се наблюдават и класификациите, които ще се използват. Такава хармонизация ще позволи интегриране на събираните данни и производство на по-точни данни за миграционните процеси. Въпросите свързани с унифициране на информацията събирана от отделни институции трябва да са сред основните задачи на вече изградената между-институционална работна група по миграционните въпроси.

Заинтересовани институции: За постигане на необходимата унификация, представители на различни институции трябва да обсъдят и приемат необходимите промени в собствените им бази данни, както и да се набележат действия за тяхното усъвършенстване. Това трябва да е постоянна задача, чиято цел е изграждане и поддържане в дългосрочен план на интегрирана система за миграцията.

Политическа област 3 – Промени в съществуващото национално законодателство по отношение данните за регистрация на мигрантите

В периода от присъединяването на България към Европейския съюз до днес националното законодателство по отношение регистрацията на мигрантите претърпя поредица от промени, целящи транспониране на Европейското законодателство в националното. Понастоящем законодателството на България в областта осигуряване на информация за международната миграция е в пълно съответствие с Европейските изисквания.

Данните за емиграцията във всички страни са повече или по-малко недооценени, вследствие на липсата на стимули за де-регистрация на лицата, които заминават да живеят в чужбина, и особено в случаите на временна емиграция.

Проблемът с недооценката на броя на българските граждани заминаващи в чужбина се поражда от липсата на законово задължение за „де-регистрация“ от Регистъра за населението в случай на напускане на страната за период по-голям от една година. Независимо от това, институциите, които имат компетенции в областта на миграцията и НСИ в частност полагат усилия за подобряване на обхвата на емигрантите. Положителна стъпка в тази посока е използването на информацията от НАП за лицата, които напускат страната за период по-голям от 183 дни (свързано с освобождаване от плащане на здравно-осигурителни вноски за периода на отсъствие).

Независимо, че въвеждането на данъчни облекчения е мярка, която не е сред най-популярните, особено при сложна финансова ситуация, би могло да се обсъди евентуално въвеждане на законодателни мерки за намаляване на данъчните задължения и/или битови такси за лицата отсъстващи от страната, въпреки очакваните аргументи от централните/местни данъчни власти.

Друга алтернатива за подобряване на оценките за броя на емигрантите е използването на „огледални“ статистически данни - данни за български граждани, които са сменили настоящия си адрес в България с адрес в Чужбина (на база данни за броя на имигрантите от „приемащите“ страни).

В момента „огледални“ статистики се използват само за оценка на точността на информацията за емигрантите, получена въз основа на национални източници. Невъзможността за използване на „огледални“ статистически данни се поражда от факта, че

ИС „Демография“ поддържана в НСИ, е система, която изцяло се основава на официални документи и за да е възможно включване/изключване на дадено лице от системата е необходимо наличието на съответен документ/съобщение или административен запис, съдържащ официално регистрирана информация. Наличието на Европейски препоръки по отношение хармонизирането на адресната регистрация в рамките на ЕС би подпомогнало страните в усилията им за подобряване качеството на данните за миграцията в рамките на ЕС⁴.

Независимо от постигнатото до момента, все още има области, които изискват полагане на допълнителни усилия за подобряване качеството на данните и обхвата на различните категории мигранти. За решаване на все още съществуващите проблеми основните усилия трябва да се насочат към намирането на нови източници на информация, като по този начин се подобри обхвата и качеството на статистиката на миграцията.

Ключов политически момент е да се подпомогнат институциите имащи законодателна инициатива в усилията им за извършване на промени в националното законодателство, с цел подобряване на регистрацията на българските граждани живеещи в чужбина. Независимо съзнанието, че въвеждането на евентуални данъчни или подобни облекчения е трудно да се приеме и въведе, обмислянето на такива действия си струва усилията предвид очакваното подобряване на обхвата на мигрантите, а оттук и производството на по-реалистични оценки за населението и работната сила в страната⁵.

Политическа област 4 - Поддържане на базата данни изградена в рамките на проект SEEMIG и след завършване на проекта

Производството на надеждни, точни, международно сравними и актуални данни за миграционните процеси е основна предпоставка за разработване на адекватни политики за управление на миграцията и демографското развитие и за разработване на стратегии в областта.

Бъдещото поддържане и редовно актуализиране на наличните статистически бази данни, както и включването на нови показатели са от изключително значение в тази насока. В тази връзка, базата с данни за миграцията, разработена в рамките на проект SEEMIG представлява важен принос.

Екипът от експерти от НСИ е убеден, че развитието на статистическата система посредством обвързване на данните за миграцията с данни за човешкия капитал и трудовата мобилност може да се постигне само в резултат на координиране на усилията на различни нива и по-специално: международно, национално и местно ниво. Без наличието на координация на

⁴ SEEMIG Международни политически препоръки за подобряване на данните за миграцията в Югоизточна Европа – www.seemig.eu

⁵ Съдържанието на националните препоръки за България като цяло се основава на резултатите на проект SEEMIG, включващи Плана за действие и проведените със заинтересованите институции дискусии и Майсторски класове. Националните политически препоръки отчитат националните особености и законовите административни правила по отношение извършването на промени в националното законодателство и практики. За по-добро разбиране на съществуващите предизвикателства и заинтересованите страни моля вижте Плана за действие за подобряване на системите за производство на данни и източниците на данни в България - <http://www.seemig.eu/index.php/2012-11-14-00-09-03/file/468-action-plan-bulgaria-10oct2014>

усилията на различни нива, статистиката на миграцията ще остане недобре развита и няма да осигурява задоволителна основа за взимане на решения от страна на политиците.

Екипът от експерти от НСИ счита, че поддържането на международната база данни създадена в рамките на SEEMIG и след приключване на работата по проекта е от международен и национален интерес за всички страни от региона на Югоизточна Европа.

SEEMIG предлага по-добра координация на международните усилия, а именно:

- Създаване на международен комитет за мониторинг;
- Събиране и обмен на данни (главно за пътувания с цел работа) посредством Меморандум за разбирателство;
- Подобряване на международните набори от данни и поддържане на базата данни създадена в рамките на SEEMIG.

В заключение, трябва да се отбележи, че независимо от значителния обем на извършената до момента работа за транспониране на Европейското законодателство в областта на миграцията в националното, изграждането на съответните национални институции и осигуряването на необходимата информация за миграционните процеси, все още са нужни значителни усилия особено за подобряване обхвата на статистиката на емиграцията в България.