

SEEMIG Nemzeti Stratégia a migrációs adat-előállítás és adathasználat fejlesztésére

MAGYARORSZÁG



**Központi Statisztikai Hivatal
KSH Népeségtudományi Kutatóintézet
Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata**

2014

A „SEEMIG Nemzeti Stratégia a migrációs adat-előállítás és adathasználat fejlesztésére” című dokumentum a „ SEEMIG – A migráció és hatásainak kezelése Délkelet-Európában – Határokon átnyúló cselekvési program a tényekre alapuló stratégiákért” című, az Európai Unió South East Europe programja által finanszírozott stratégiai projektje keretében (Projektazonosító: SEEMIG - SEE/C/0006/4.1/X), a Trentói Egyetem által koordinált „Stratégiák, kapacitásépítés és határokon átnyúló párbeszéd” című munkacsomagban került kidolgozásra.

Az itt közölt információk a szerzők véleményét tükrözik, és a SEE programhatóság nem felelős ezen információkért, sem ezen információk használatáért.

Szerzők: Központi Statisztikai Hivatal, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata.

Jelen dokumentum szerzői jogi védelem alatt áll. Minden jog fenntartva.

A jelen dokumentumban foglaltak felhasználásával kapcsolatos tudnivalók megtalálhatóak a www.seemig.eu honlapon. Kérdéseket, kéréseket, észrevételeket a Központi Statisztikai Hivatal a seemig@demografia.hu e-mail címen fogad.

Javasolt hivatkozási forma: Központi Statisztikai Hivatal - KSH Népeségtudományi Kutatóintézet - Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata (2014): SEEMIG Nemzeti Stratégia a migrációs adat-előállítás és adathasználat fejlesztésére. <http://www.seemig.eu>.

1. BEVEZETÉS

Ez a dokumentum javaslatokat fogalmaz meg a migrációs, munkaerő-piaci és humán tőkével kapcsolatos nemzeti adat-előállítás és adathasználat fejlesztésére vonatkozóan. A stratégia a SEEMIG projekt¹ által létrehozott elemzésekre és munkaanyagokra támaszkodik². A dokumentum összegzi és újrafogalmazza az ezen anyagokban foglalt állításokat egy komplex stratégia formájában figyelembe véve azon kereteket, amelyeket a 2013-ban elfogadott magyar Migrációs Stratégia fogalmazott meg, illetve a a Eurostat vonatkozó rendelkezéseit és a 2009-es máltai nyilatkozatot (Malta Declaration on Mainstreaming of Migration in Official Statistics, 2009. október 2). A dokumentum jelentős mértékben épít a migrációs, demográfiai és humán tőkével kapcsolatos folyamatok hosszú távú történeti elemzésére nemzeti és összehasonlító szinteken³ és az adatrendszerek teljes körű áttekintésére nemzeti és regionális szinten⁴, amely utóbbiból egy részletes akcióterv is született⁵. Az akcióterv a közigazgatás releváns kulcsszereplőinek bevonásával egy egyeztetési eljárás is kerestülment, a SEEMIG Mesterkurzus során. Mindezekon felül jelen dokumentum több belső és külső szakértői ellenőrzésen esett át, és további stratégiai dokumentumokkal is egyeztetésre került, amelyek részletesen az 1. Mellékletben kerültek felsorolásra.

¹ A "SEEMIG – Managing Migration in South East Europe" a South East Europe Programme stratégiai projektje, amely az Európai Unió és a Magyar Köztársaság társfinanszírozásával valósult meg 2012 júniusa és 2014 novembere között. A projekt vezető intézménye a Magyar Központi Statisztikai Hivatal.

A SEEMIG célja Délkelet - Európa hosszabb távú migrációs, humán erőforrás és demográfiai folyamatainak megértése, hatásuk vizsgálata a munkaerőpiacon, valamint a nemzeti és regionális gazdaságokban. A projekt átfogó célkitűzése, hogy támogassa a közsférát a közpolitikai tervezésben és stratégia-alkotásban.

A SEEMIG széleskörű partnerségre épült. A közreműködő partnerek köre 8 ország (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Olaszország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia) kutatóintézeteire, egyetemeire, statisztikai hivatalaira, valamint helyi önkormányzataira terjed ki, további három ország (Albánia, Grúzia, Ukrajna) pedig megfigyelő státuszú partnereket delegált a projektbe.

² A felhasznált SEEMIG projekthez kötődő szakirodalom és SEEMIG projekt produktumok, valamint a szakértői egyeztetések teljes listája a dokumentum végén, az 1. Mellékletben található.

³ Dynamic Historical Analysis of Longer Term Migratory, Labour Market and Human Capital Processes in Hungary (2013), írta: Gödri Irén, Soltész Béla és Bodacz-Nagy Boróka, a helyi esettanulmányt írta Füzér Katalin és Marton Melinda.

Dynamic historical analysis of migratory, labour market and human capital processes - synthesis report for 8 South East European countries (2014), írta: Fassman, Heinz, Gruber, Kathrin és Musil, Elisabeth. :

Melegh, Attila: Net Migration and Historical Development in Southeastern Europe since 1950. Hungarian Historical Review 1, no. 3–4 (2012): 415–453. See: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/>

⁴ Analysis of existing migratory data production systems and major data sources in Hungary (2013), írta: Gárdos Éva és Gödri Irén, közreműködött Bodacz-Nagy Boróka, Kajdi László és Sárosi Annamária, a helyi esettanulmányt írta Füzér Katalin és Marton Melinda.

Analysis of existing migratory data production systems and data sources – synthesis report for 8 South East European countries (2013), írta: Gárdos Éva és Gödri Irén Elérhető: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs>

⁵ Action Plan to improve and enhance the migratory data production system and data sources in Hungary (2014), írta: Blaskó Zsuzsa, Dickmann Ádám, Füzér Katalin, Gárdos Éva, Gödri Irén, Kajdi László, Kovács Marcell, Lindnerné Eperjesi Erzsébet, Melegh Attila, Sárosi Annamária, Sik Endre, Soltész Béla és Váradi Rita, hamarosan elérhető itt: <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>.

2. HÁTTÉR

Magyarország történelmében a ki- és bevándorlás intenzitása változó volt az ország abszolút és relatív gazdasági haladása, illetve a politikai körülmények függvényében. Gazdasági és jövedelmi szempontból Magyarország a délkelet-európai térség egyik relatíve gazdag országának számított az 1950-es években, és egészen az 1980-as évekig növelte jólétét a világtátlaghoz viszonyítva, ekkor azonban egy stagnáló szakaszba érkezett. Ez a megtorpanás más, korábban szintén nagyszámú kivándorlót küldő országokhoz viszonyítva is szembeötlő, például Ausztriához vagy Olaszországhoz, amelyek az 1970-es éveket követően számottevő javulást értek el a relatív helyzetük tekintetében, és így nagyszámú bevándorlót fogadó országokká váltak. Az 1950-es években tehát Magyarország éppúgy kivándorló ország volt, mint a térség többi országa. Az 1956-os válság és tömeges kivándorlás részben olyan embereknek biztosított lehetőséget az ország elhagyására, akik bizonyos tulajdonságaik révén migrációra hajlamosabbak voltak: főként fiatal, képzett, munkát vállalni akaró és tudó emberek vándoroltak ekkor ki, és főleg azokból a régiókból, ahonnan történetileg mindig is jelentős volt az elvándorlás. Ez a tömeges kivándorlási hullám komoly demográfiai, gazdasági és politikai hatásokkal járt. 1956 után viszont Magyarországot az alacsony intenzitású elvándorlás jellemezte egészen az 1980-as évekig, amely részben a kiutazás korlátozásának, részben a relatíve javuló életszínvonalnak volt betudható.

Az államszocializmus időszakát az iparosodás relatíve magas szintje, a teljes foglalkoztatottság és a gazdasági növekedés magas rátája jellemezte az 1960-as években, majd pedig a szerény gazdasági növekedés és a stagnálás vált meghatározóvá. Az elfogadható életszínvonal politikai stabilitást biztosított. Az ország vezetőinek előzetes várakozásaival ellentétben azonban az életszínvonal növekedése a termékenység csökkenéséhez vezetett, és már az 1960-as évek elején a reprodukciós szint alá esett. Az 1980-as évek elején pedig megkezdődött a természetes népességfogyás, ami a korszak hátralevő részében változatlan maradt.

1980 körül a világ gazdaság egy új globalizációs ciklusa vette kezdetét, ami az ország külföldi adósságállományának nagymértékű megnövekedésével járt együtt, illetve a gazdasági fejlődés stagnálni kezdett a régió más államszocialista országaihoz hasonlóan. Ezen periódusban a gazdaság átstrukturálása is sürgető igényként jelent meg, ami végül a nyolcvanas évek végére a neoliberais gazdaságpolitika uralmához vezetett, és a termelő kapacitások és a munkahelyek számának csökkenését eredményezte.

Magyarország akkumulált relatív gazdagsága növelte az ország migrációs vonzerejét különösen olyan más, szegényebb államszocialista országokkal kapcsolatban, mint Románia vagy a Szovjetunió, amely országok belső válságai az 1980-as évek elejétől növekvő idevándorláshoz vezettek. Ebben a kontextusban, illetve a Magyarországhoz fűződő különösen erős etnikai és történelmi kötelékei miatt Erdély lett az a terület, ami a régió államszocialista rendszereinek összeomlásakor a legtöbb idevándorlót adta Magyarországnak, a sorban utána pedig két másik szomszédos ország, Ukrajna és Szerbia határ menti, magyarlakta területei következtek. Ezzel együtt Magyarország fokozatosan feloldotta a kiutazásra, következképpen pedig a kivándorlásra vonatkozó szabályozásait is. Magyar állampolgárok is éltek a régebbre datálható történelmi kapcsolatok kínálta lehetőségekkel, amelyek például Németország és Ausztria felé könnyítették meg a migrációt.

A rendszerváltással párhuzamosan zajlott az ipar és a mezőgazdaság egyes ágazatainak összeomlása, valamint a közvetlen külföldi tőkebefektetés növekedése, amelyek hatottak az elvándorlás növekedésére. A vonzerő relatív növekedése azonban összességében az addig negatív migrációs egyenleget pozitívvá fordította, javarészt a határon túli magyarok tömeges bevándorlása miatt. Az 1990-es évek eleji (például Németországba irányuló) kivándorlási hullámok ellenére, Magyarország ezen a pozitív vándorlási egyenleg irányába mutató, egész Európát jellemző fejlődési pályán maradt a

2000-es évek első évtizedének végéig (amikor is a kivándorlás nagymértékben növekedni kezdett). Az ország teljes újraintegrálódása a versengő, egyenlőtlenül fejlődő globális kapitalista rendszerbe más demográfiai következményekkel is járt másfél millió munkahely megszűnése, illetve a gazdasági jólét relatív romlásának következtében. A termékenység még a többi európai országhoz viszonyítva is rendkívül alacsony szintre csökkent, míg a halandósági arány javulása a régió egyéb országaihoz képest csak késleltetve jelentkezett.

Az 1990-es évek eleji magas szint után az évtized további részében a bevándorlás egy alacsonyabb szinten stabilizálódott. A 2004-es EU-csatlakozást követően megnyíló összeurópai tér és a munkavállalás korlátozásának több lépésben történő feloldása fokozatosan a kivándorlás növekedését eredményezte – annak minden releváns formájában, így a tanulmányi célú, illetve a rövid- és a hosszú távú munkavállalási célú migráció tekintetében is. Magyarország főbb migrációs partnerországai azok lettek, amelyekkel az ország már hosszabb távú történelmi kapcsolatokkal rendelkezett, illetve fontos célponttá vált az Egyesült Királyság és néhány további kisebb ország. Másrészt viszont a külföldön dolgozó magyarok aránya a Csehországra és Szlovéniára jellemző alacsony szinten maradt, szemben a többi, Magyarországnál jóval rosszabb relatív gazdasági helyzetben levő új EU-tagállam nagyobb arányú kivándorlásával. Ennek oka a magyar társadalom relatív jólétén (vagyis a globális átlaghoz viszonyított GDP/fő szintjén) túlmenően részben azzal is magyarázható, hogy a jóléti juttatások szintje meglehetősen magas, és részben kompenzálja az elvesztett munkahelyeket és az állásokkal kapcsolatos bizonytalanságot. Ez a relatív jóléti előny mára jelentősen lecsökkent.

A gazdasági válság alatt és után Németországban és Ausztriában megnövekedett a Kelet- és Közép-Európából érkező migráns munkaerő iránti kereslet, ami a származási országokban zajló, jóléti juttatásokat csökkentő, felsőoktatást érintő folyamatok és a hosszabb távú munkaerő-piaci problémák kontextusában a kivándorlás jelentős növekedéséhez vezetett. Ezt a migrációs potenciál-vizsgálatok is megerősítették, amelyek azt is kimutatták, hogy a kivándorlás valós lehetősége megnőtt, főként az idegennyelv-tudás javulásának köszönhetően. Meg kell jegyezni azt is, hogy a regisztrált magyar állampolgárok száma az állampolgársági törvény változása miatt is nőtt, amely lehetővé tette, hogy a történelmi Magyarország területéről származó, egykor magyar állampolgár felmenőkkel bíró külföldiek egyszerűsített honosítással válhassanak magyar állampolgárrá (amely lehetőséggel több, mint 500 ezren éltek 2011 és 2014 között). Ezen új magyar állampolgárok többsége olyan országokban él, ahonnan nagyarányú a kivándorlás, a vonatkozó célszörzágok statisztikáiban pedig nem lehet elkülöníteni őket a Magyarország területéről kivándorló magyar állampolgároktól.

A tükörstatisztikák tanúsága szerint a 2000-es évek elejétől egy növekvő kivándorlási trend figyelhető meg, míg a bevándorlás mértéke 2007 óta csökken. A SEEMIG becslései szerint, amelyek az ENSZ népszámlálási adatokból összeállított migrációs mátrixain és a születési ország szerinti stock adatokon alapulnak, Magyarország egyre negatívabb migrációs egyenleggel rendelkezik 2010 óta. Mindez az ország negatív demográfiai kilátásait még problémásabbá teszi. A kivándorlás növekedése és az ezzel párhuzamosan zajló gazdasági újrarendeződés nyomán a migráns hazautalásoktól való függőség is megnövekedett, ami más, korábbi államszocialista ország esetében is megfigyelhető.

Mindeközben Magyarország elvesztette vonzerejét a környező országokban élő, migrációt fontolgató emberek egy részénél, ami az ország romló relatív gazdasági helyzetével és a kumulatív, Európán belüli hálózati kapcsolatokra épülő migráció intenzitásának növekedésével párosulva a trendek változását eredményezte. Ez értelmezhető úgy, hogy hosszabb távon Magyarország fokozatosan nettó bevándorlóból nettó kivándorló országgá válik, amennyiben a ható tényezők nem változnak.

A migrációs egyenleg változása rontja az eltartási arányt is a korösszetétel változása révén (vagyis az aktív korúak részaránya lecsökken). A növekvő kivándorlás elsősorban a fiatal felnőttkorban levő magyarokat érinti. Ahogy a SEEMIG pilot kutatás kimutatta, az elmúlt évek kivándorlóinak többsége (67%-a) a 16-35 éves korcsoportba tartozik, így mind közvetlen, mind közvetett hatással vannak a

népesség előregedésének folyamatára, utóbbi alatt a jövőben megszületendő gyermekek lehetséges számának csökkenését értve. Mindezek mellett a kivándorlók iskolai végzettség szerinti megoszlása a hosszú távú munkaerő-piaci kihívásokat is mutatja. Mind a felső-, mind pedig a középfokú végzettséggel rendelkezők felülreprezentáltak a kivándorlók között (az előbbiek az elmúlt években kivándoroltak 28%-át, az utóbbiak a 38%-át teszik ki). Továbbá a szakmunkások aránya is átlagon felüli azon migránsok esetében, akik még kapcsolatban állnak a (korábbi) magyarországi háztartásukkal – az agy- és a szaktudás-elszívás jelensége tehát egyértelmű.

Összességében kijelenthető, hogy Magyarország fejlődési iránya változóban van, amennyiben nem az Olaszország, Szlovénia és Ausztria által mutatott fejlődési mintát követi, mint ahogy a 2000-es évek elejéig jellemző volt.. Az EU csatlakozást követően ugyanis az ország fokozatosan a kivándorló országok mintázata felé kezdett közeledni, számos oknál fogva, amelyek közül a gazdasági pozícióknak a világátlaghoz viszonyított relatív romlása érdemel külön említést. Magyarország még nem kivándorló ország, de fennáll az esélye, hogy azzá váljék. Ezt az is erősítheti, hogy, hogy a kelet-európai migráns munkaerőre komoly kereslet van a német gazdaságban, amely ország Magyarország hagyományos migrációs partnerének számít.

A fejlődési mintázatok eme lehetséges változásának és a függőségek különféle formái kialakulásának igen komoly következményei lehetnek, mivel nem csupán Magyarországot érinti a jelenség. A SEEMIG projekt népesség-előreszámításai és előrejelzései szerint a kivándorló országtípusba való átsorolódásnak 2060-ig több, mint egymillió főnyi extra népességfogyás lehet a következménye.

Ez a scenárió nagyon komoly kihívásokat állítana a migráció és a fejlődés kapcsolata tekintetében, emiatt nagy szükség van a Magyarországról kivándorlók és az ide bevándorlók összetételének monitorozására egy hosszú távú fejlődési értelmezési keretben, amelyet a migráció és a nemzetközi (jogi) keretek és a globális pozíciók jelölnek ki.

A SEEMIG projekt elemzései – a hosszú távú történeti elemzés, a foresight gyakorlat és a fókuszcsoport eredményei – mind afelé mutatnak, hogy Magyarországnak a globális egyenlőtlenségi viszonyokban elfoglalt helyének és ehhez kapcsolódóan a migrációs rendszerekben, a be- és kivándorlási folyamatokban elfoglalt helyének tekintetében körültekintő cselekvés szükséges. A releváns adatrendszer és annak jövőbeli reformja lehetővé kell, hogy tegye a migrációra ható tényezők és az abból fakadó tényezők összefüggését, mégpedig azért, hogy pontos képpel rendelkezessünk a magyarországi helyzetről, illetve a hosszabb távú migrációs tendenciákról és fejlődési kontextusokról alkotott tudást a nemzeti és helyi szintű igazgatás döntéshozói jobban integrálhassák tevékenységükbe.

3. A MIGRÁCIÓVAL KAPCSOLATOS LEGFONTOSABB TÉMÁK ÉS KIHÍVÁSOK

A világgazdasági verseny, az európai integráció, a nemzetközi környezet változása és a demográfiai és munkaerő-piaci változások következtében a migrációnak, mint a munkaerő és a humán tőke forrásának a szerepe felértékelődik. Egyre több régió és egyre több ember vesz részt a migráció globális rendszereiben, különösképpen az Európai Unión belül. Így alapvető fontosságú minden nemzeti kormányzati rendszer számára, hogy minél precízebb és megbízhatóbb képet kapjon (a migráció mérésének módszertani nehézségei ellenére is) arról, hogy országaik és lakóinak egyes csoportjai hogyan integrálódnak a globális hálózatokba, ennek pedig hogyan csökkenthetőek a negatív hatásai, és hogyan növelhetőek a pozitívak.

Ezen problémák Magyarország számára is egyre égetőbbek. A fenti kérdések, a megbízható adatok hiánya mellett, egy olyan témakört körvonalaznak, amelyben cselekvésre van szükség – ellenkező esetben hazánk sem a humán tőkével, munkaerőpiaccal és népesedéssel kapcsolatban nem tud megfelelő közpolitikákat alkotni, sem pedig nemzeti szintű stratégiákat nem tud létrehozni. Valós a

veszélye annak, hogy a jövőben nem fogunk tudni megfelelő válaszokat adni a fentebb vázolt függőségi viszonyok okozta kihívásokra, amelyek a régió és Európán belül már most jelentős társadalmi feszültségeket okoznak, mind a migránsokat küldő, mind pedig a migránsokat fogadó térségekben.

Elengedhetetlen a következő társadalmi kihívások figyelembevétele:

- Az Európai Unió, Oroszország és Törökország egyes részei növekvő mértékben támaszkodnak a délkelet-európai kivándorló országokból érkező munkaerőre. Szükség van a régió komplex migrációs rendszerének folyamatos monitorozására, különös tekintettel arra, hogy Magyarország hogyan illeszkedik ebbe a rendszerbe. Szükség van a fejlődési szempontból értékelt egyenleg megvonására, ami a társadalmi, gazdasági és migrációs folyamatok összekapcsolt elemzése, valamint a makroregionális, nemzeti és helyi szinten jelentkező, egyenlő vagy egyenlőtlen, függőségi típusú kapcsolatok beazonosítása révén végezhető el. Szükség van releváns közpolitikák és stratégiák kialakítására, amelyek felerősítik a migráció pozitív hatásait, és csökkentik a negatívakat.
- Szükség van arra, hogy a migráció növekedésének monitorozásával párhuzamosan az aktív korcsoportok kivándorlás okozta számbeli csökkenése is vizsgálat tárgyává váljon, akár csak az időskorúak eltartási rátájának növekedése, a népesség előregedésének intenzívebbé válása (és ennek területi és gazdasági következményei), valamint a helyi szintű egyenlőtlenségek negatív hatásai.
- Szükség van annak a megmérésére, hogy a kivándorló munkaképes korú lakosság által be nem fizetett társadalombiztosítási járulékok milyen kiesést okoznak az ellátórendszerek bevételeiben. Tudnunk kell, hogy az EU erősebb gazdaságai, az adott országok ellátórendszerei milyen plusz bevételekhez jutnak a migrációs folyamatok következtében.
- Szükség van a humán tőkevesztés egyes fontos eseteinek külön monitorozására, ideértve az aktív, munkaképes és magasan képzett magyar munkaerőt, a csúcstechnológiai iparágakban dolgozókat, illetve a magyar felsőoktatási rendszerben tanuló tehetséges diákokat, akik a központi helyzetű gazdaságokba, Nyugat-Európába és Észak-Amerikába áramlanak.
- Szükség van annak felderítésére, hogy Magyarország miért egyre kevésbé vonzó migrációs célpont. Ez azért különösen fontos, mert az országnak szüksége van a bevándorlásra ahhoz, hogy ellensúlyozza a magyar gazdaság európai és globális beilleszkedésének megváltozásából fakadó negatív hatásokat. Magyarország könnyen elveszítheti a környező országok magyar népességének érdeklődését, akik hazánk helyett más országokba vándorolhatnak. Azokat a külföldi állampolgárok is gyorsan elveszíthetjük, akik nem telepednek le tartósan az országban. Ez az integrációs politika szempontjából is kihívást jelent.
- Szükség van a nagyarányú kivándorlás gazdasági hatásainak (hazautalt pénz, foglalkoztatottság, munkapiaci illeszkedési problémák változása, termelékenység javulása stb.) mérésére és olyan feltételek biztosítására, amelyek az esetleges pozitív hatások érvényesülését elősegítik.
- A hazatérő migránsok társadalmi összetételének, migrációs tapasztalatainak és motivációinak megismerése elengedhetetlen egy, a kivándorlók visszatérését és külföldön szerzett tapasztalatának hazai hasznosítását sikeresen támogatni kívánó politika számára. Jelenleg Magyarországon nem zajlik ilyen jellegű szisztematikus célzott adatgyűjtés. Ez annak ellenére van így, hogy a kivándorlás növekedésével párhuzamosan egyre fontosabbá válik a hazatérés folyamatának megértése és ez ezt elősegítő tényezők feltárása is. Amennyiben a nemzetközi migráció okozta emberi erőforrás veszteségeket mérsékelni kívánjuk, úgy ennek a hiánynak a pótlása kiemelten fontos, sürgős feladat. Az adatgyűjtés leginkább célravezető eszköze a nagymintás, reprezentatív survey felmérésekbe beillesztett, a hazatérő migránsok migrációs történetére vonatkozó kérdéssor lehet.

Mindezen kihívások egy olyan komplex stratégia megalkotását teszik szükségessé, amely feltárja az adatgyűjtés, adathasználat és stratégiaalkotás lehetőségeit nemzeti és helyi szinten egyaránt. A SEEMIG szakértői csoport szerint a migrációs és a kapcsolódó demográfiai, humán tőke és munkaerő-mobilitási adatokat feldolgozó statisztikai rendszerek fejlesztése csak a különböző (transznacionális, nemzeti és helyi) szinteken végrehajtott, koordinált beavatkozások eredményeképpen végezhető el. A cselekvéseknek eme komplex sora nélkül a migrációs statisztika hiányos marad, és nem fog megfelelő alapot nyújtani a döntéshozók tevékenysége számára.

4. AZ ADATRENDSZER LEGFONTOSABB PROBLÉMÁI

A fentebb felsorolt közpolitikai területeken jelentkező problémák közül a SEEMIG projekt által felállított szakértői munkacsoport a magyarországi migrációs adatrendszerekre vonatkozóan az alábbiakat találta a legfontosabbnak:

1. A koordináció hiánya az egyes intézmények között, illetve a releváns közpolitikai dokumentumok szükségessége

A magyar adatrendszer legnagyobb problémája az, hogy a migrációs adatok (a migránsok demográfiai, munkaerő-piaci, humán tőkével kapcsolatos adatai a nem-migráns népesség hasonló adataihoz viszonyítva, amely összehasonlítások alapján a fentebb vázolt fejlődési szempontú egyenleget meg lehetne vonni) szétszórtnak találhatók meg az adatrendszer egyes alrendszereiben. (Az alrendszerek alatt az egyes adminisztratív, illetve a népszámlálási és egyéb felmérés (survey) alapú adatbázisok értendők.) Az elvándorlás ezen alrendszerekben csak nagyon hiányosan, nem szisztematikusan figyelhető meg. Elengedhetetlen feladat ezen adatbázisok átfogó és szisztematikus reformja, illetve az adatrendszer harmonizációja. A reformot azonban hátráltatja az általános politikai akarat hiánya, valamint a közigazgatási érdekek komplexitása és a köztük kialakult különféle érdekkülönbözések. A magyar adatrendszer nem képes arra, hogy gyorsan releváns és átfogó adatokat állítson elő a nemzeti és helyi szintű kormányzati szervek és globális intézmények részére az elvándorlás és a bevándorlás tekintetében, és nem is lesz képes a jövőben sem, ameddig egy független és általános mandátumú kormányzati bizottság nem kerül felállításra, hogy koordinálja az erőfeszítéseket. E koordináció terén a SEEMIG projekt eddigi pozitív tapasztalatai mintául szolgálhatnak. Ezt a bizottságot kormányhatározatnak kell létrehozni, és a Magyarország Migrációs Stratégiájában foglaltakkal összhangban kell tevékenykednie. A bizottságba a Központi Statisztikai Hivatalon kívül a Belügyminisztériumot, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt, továbbá a migrációval foglalkozó más államigazgatási intézmények, szakértők és gyakorló szakemberek minél szélesebb körét szükséges bevonni.

1.1. A magyar közvélemény számára megbízható információkat és elemzéseket kell biztosítanunk a migrációról, illetve a migrációval kapcsolatos okok és következmények tekintetében. Ezen elemző munka a fentebb javasolt bizottság további feladata lehet. A bizottság tehát felügyelné az adatrendszerek harmonizációját és reformját, illetve kiadna egy olyan, kétévenként megjelenő jelentést, amely a migrációt és annak társadalmi/gazdasági hátterét vizsgálja adatbankban összegyűjtött hosszú távú adatsorok alapján. A publikáció elkészítése az egész adatrendszer áttekintését igényli, így további reformokhoz adhatja meg a lendületet.

1.2. Magyarország Migrációs Stratégiája mindezek mellett bővítené egy olyan melléklettel, ami az adatrendszer reformját célozza, és amely közpolitikai dokumentumként előírható a szükséges változásokat az egész kormányzati apparátus számára. Ennek az adatstratégiai dokumentumnak összhangban kell állnia az általános stratégiai célokkal. Az adatrendszer reformját

célzó stratégia eredményeképpen megbízhatóbb adatok állnának rendelkezésre, ami Magyarország Migrációs Stratégiájának további fejlesztésére adna lehetőséget.

Összefoglalva, az adatrendszer reformját egy olyan állandó kormányzati bizottság hangolhatná össze, amelynek elsődleges feladata a különféle adminisztratív és egyéb regiszterek, survey és egyéb adatkészletek állandó felülvizsgálatának koordinálása, illetve egy kétévenkénti, a társadalmi összefüggéseket is taglaló migrációs jelentés kiadása lenne. A bizottság külön erőfeszítéseket tenne az elvándorlás jobb és megbízhatóbb mérése és elemzése érdekében. A bizottság előmozdíthatná a közigazgatási dolgozók képzését is, hogy az általuk előállított migrációval kapcsolatos adatok szisztematikusabbak és áttekinthetőbbek legyenek, illetve azok integrálhatóak legyenek a szélesebb adatrendszerbe.

2. Az integráció hiánya

A magyar adatrendszert több szinten is integrálni szükséges.

2.1. A Központi Statisztikai Hivatal nem fér hozzá az egyes regiszterek egyéni szintű adataihoz. Szükséges a KSH számára a hozzáférés biztosítása ezen regiszterekhez.

2.2. A magyar adatrendszer nem képes releváns adatok előállítására annak következtében, hogy a népszámlálási kérdőívben, illetve egyes regiszterekben és felmérésekben nem szerepelnek olyan, a migrációs élettörténetre vonatkozó alapvető kérdések, mint az állampolgárság és annak megszerzési ideje, valamint a születési ország. (Lásd a SEEMIG Akciótervet a részletes leírásért.)

2.3. A különféle migrációs adatkészletek által használt definíciók nem egyeznek (beleértve magának a migrációnak, vagy például a háztartásnak a definícióját is).

2.4. Számos, statisztikai szempontból fontos, de a közigazgatási szervek saját szempontjai szerint a döntéshez fel nem használt információt nem dolgoznak fel ezen intézmények, annak ellenére, hogy az általuk kiadott űrlapokon és kérdőíveken a vonatkozó kérdések szerepelnek.

2.5. A legfontosabb regiszterek (népesség-nyilvántartás, idegenrendészeti nyilvántartás, társadalombiztosítási nyilvántartás, adóügyi nyilvántartás, oktatási adatbázisok stb.) nincsenek összekapcsolva egymással egy statisztikai PIN (személyes azonosító) kóddal, ami a legnagyobb akadálya annak, hogy el lehessen kerülni a duplikációkat, illetve ki lehessen bővíteni a regiszterek által lefedett személyek és attribútumok körét. Ez, pedig ahhoz lenne szükséges, hogy az előállított adatok megbízhatóbbak legyenek, illetve be lehessen azonosítani egyes migráns csoportokat egyes tulajdonságaik és társadalmi háttérük szerint. Ez megakadályozza annak elemzését, hogy mely kivándorló vagy bevándorló csoportok bírnak különös jelentőséggel a társadalmi és gazdasági szempontból. Arra sincs így lehetőség, hogy a migrációs életpályák követésével feltárhassuk a társadalmi integráció mintázatait. Ami a kivándorlást illeti, jelenleg nincs mód arra, hogy kiderüljön: a különféle regiszterekben inaktívként azonosított személyek mekkora hányada tekinthető kivándorlónak, így a kivándorolt népesség létszámának mérése az egész magyar adatrendszer tekintetében rendkívül problematikus.

2.6. Az adatrendszer integrálása nélkül nincs lehetőség arra sem, hogy a Központi Statisztikai Hivatal egy olyan integrált adatbázis fölött rendelkezzen, ami a fentebb felvázolt kormányzati bizottság munkájának alapjául szolgálhatna.

2.7. Az adminisztratív adatrendszerek integrálásának módszerei nélkül a statisztikai szolgálatok nem lesznek képesek arra, hogy a jelenleginél megbízhatóbb és frissebb adatokkal segítsék a közpolitika-alkotást. Az egyedi statisztikai azonosító (PIN) bevezetése különösen sürgős, mivel ez – a szükséges adatvédelmi technikai keretek biztosítása mellett – összekapcsolhatóvá tenné a különböző regiszterekből származó adatokat. Továbbá az állampolgárok számára gyorsabb és egyszerűbb közigazgatási ügyintézkést tenne lehetővé. Ennek eléréséhez az ügyintézőket, a közigazgatásban

dolgozókat fel kell készíteni a meglehetősen komplex rendszerek kezelésére. Bevezetése esetén azonban az egyedi statisztikai azonosító segítségével kiszűrhetők lennének az adatok közti inkonzisztenciák, valamint megnyílna a lehetőség a regiszter alapú népszámlálások végrehajtására, ami jelentős költségmegtakarítással járna és a társadalmi változások időszerűbb (nem csupán tízévenkénti) nyomon követését is lehetővé tenné. A jelenlegi magyar regiszterek alapján nem lehet alapvető demográfiai adatokat előállítani olyan témákban, mint a termékenység, a családszerkezet és ezek változásai, sem pedig a humán tőkével és oktatással (és az ezekkel kapcsolatos egyéni életpályákkal), nyelvtudással, etnikai és nemzeti hovatartozással, vallással, egészségi állapottal és fogyatékoságokkal kapcsolatban. Ezért sürgető az ilyen irányú fejlesztés.

2.8. A más országok regisztereiben tárolt, a bevándorolt magyar állampolgárokra vagy magyarországi születésűekre vonatkozó adatok a hivatalos magyar migrációs statisztika számára is igen fontos források lehetnének, de a definíciók és módszerek harmonizálásának hiányában az adatok nem összehasonlíthatóak és így nem használhatóak a hivatalos statisztika által előállított adatok kontrollálására sem. Az adatrendszerek integrációja tehát nem állhat meg az országhatárnál: mind európai, mind pedig globális szinten szükség van a kivándorlás szisztematikus nyomon követésére az adatrendszerekből való kijelentkeztetés alapján.

Összességében, a nemzeti szintű adatrendszer-integráció nélkül nem születhet előrelépés a migránsokra vonatkozó adatok megbízhatóbbá, frissebbé és olcsóbban előállíthatóbbá tétele terén, holott erre igen nagy szükség lenne a migráció társadalom- és gazdaságpolitikai szempontú elemzése érdekében.

3. Nagymintás felmérések és népszámlálások problémái

3.1. A nagymintás felmérések és kérdőív-alapú népszámlálások rendkívül fontos információforrások az EU intézményei, az Eurostat, a nemzeti kormányok és a helyi önkormányzatok számára Magyarországon éppúgy, mint más országokban. Értéküket elsősorban az adja, hogy nagyon fontos szociológiai információkat tartalmaznak a ki- és bevándorlókkal kapcsolatban, beleértve a munkaerőpiacon való részvételüket, a nyelvhasználatukat, az iskolai végzettségüket, tehát mindazokat a tulajdonságaikat, amelyek alapján értékelni lehet társadalmi és gazdasági szerepüket. Ezen felmérések használatát azonban hátráltatja, hogy a ki- és bevándorlókra vonatkozó minták nagysága (akárhogy is legyenek vizsgálva) túl kicsi ahhoz, hogy statisztikailag releváns adatokat képezhessünk belőlük. Mindehhez általában nyelvi problémák is párosulnak, vagyis egyrészt a kérdezőbiztosok kommunikációja alacsony szintű a bevándorló interjúalanyokkal, vagy akár teljes egészében elkerülik az adott csoportokat. Szükséges a válaszadás hiányát rögzítő kódok áttekintése és mélyrehatóbb elemzése, valamint a hivatalos statisztika iránti általános bizalom növelése a megkérdezettek körében. Továbbá fontos szempontként kell kezelni a nyelvtudást a kérdezőbiztosok kiválasztása, értékelése és továbbképzése esetében.

3.2. Az olyan felmérések, mint a Munkaerő-felmérés (MEF) nem tud megbízható adatokat előállítani a megkérdezettek egyes társadalmi és gazdasági jellemzőiről migráns - nem-migráns bontásban a minta kis mérete és a mintavételi eljárás módszertana miatt. Ezen túlmenően a kérdőívekben nem szerepelnek erre vonatkozó kérdések. Emiatt szükség van olyan rendszeres időközökben megismételt kérdőíves modulok beépítésére, amelyek a migráció és fejlődés stratégiai fontosságú kérdésköreire (integráció, humán tőke elvesztése stb.) fókuszálnak.

3.3. A felmérések és a népszámlálások Magyarországon nem tudják megfelelően követni a kivándorlás folyamatait, több fontos akadály miatt. Ez legfőképpen az elvándorlók társadalmi és demográfiai összetételére igaz, ami a növekvő kivándorlás hatásainak értékeléséhez elengedhetetlen lenne. A probléma lehetséges megoldásai közül egy, a nagymintás Munkaerő-felméréshez csatolt extra modul használata a SEEMIG projekt keretében kipróbálásra került, és alkalmasnak bizonyult arra, hogy a kivándorló népesség összetételével kapcsolatban statisztikailag megbízható adatokat

szolgáltasson. Mindazonáltal komoly módszertani problémákkal is szembesült a SEEMIG projekt, ami további innovatív megoldásokat tesz szükségessé olyan modulok használata esetén, amelyek az itt élő háztartásokat célozzák meg, hogy tőlük gyűjtsenek be információkat a kivándorolt hozzátartozóikról. Ennek következtében úgy tűnik, külön kell választani az elvándorlás nagyságának és összetételének a mérését és az eltérő surveyek összekapcsolása révén kell új elemzéseket végezni.

Összességében, a különféle felmérések (Munkaerő-felmérés és egyéb) fejlesztése elengedhetetlen, különös tekintettel a migráns minták elemszámának növelésére és a nyelvi problémák megoldására. Szükség van innovatív transznacionális, nemzeti és helyi felmérések megtervezésére és végrehajtására, amelyeket részben már a SEEMIG projekt is kifejlesztett, mivel ilyen felmérések nélkül a migráns csoportok összetétele, életstratégiái és a helyi lakosság attitűdjei nem ismerhetők meg. Szintén rendkívül fontos, hogy az országos, regionális vagy helyi szintű népesség-előreszámítások figyelembe vegyék a SEEMIG projekt által kidolgozott, migrációval kapcsolatos hipotéziseket, amelyek történeti trendeken alapulnak.

A Munkaerő-felméréshez csatolt kivándorlástudatás módszertanának kifejlesztése során figyelembe kell venni a Lengyelországban illetve Litvániában kialakított hasonló módszereket is⁶.

4. A nyilvánosság számára hozzáférhető transznacionális adatbankok hiánya

A magyar adatrendszer nem képes arra, hogy egy könnyen hozzáférhető, összehasonlítható és fejlődési szemléletű (munkaerő-piaci, demográfiai és humán tőkével kapcsolatos adatokat is tartalmazó) migrációs adatbázis alapjául szolgáljon. Emiatt sem a magyar közigazgatásban dolgozók, sem pedig a döntéshozók, kutatók, nemzetközi szervezetek, közintézmények és egyéb érdeklődők nem tudnak megbízható és összehasonlítható adatsorokhoz jutni, amelyek a magyar helyzetet regionális viszonylatban láttatnák. A transznacionális perspektíva azért is fontos lenne, mert a közbeszédben félrevezetően csak a belső változásokra helyeződött a fókusz, így a migrációs folyamatok értelmezéséből kiszorultak a nemzetközi környezet okozta hatások, leszűkítve és eltorzítva ezzel a hazai közbeszédet. A SEEMIG kifejlesztette ennek a javasolt adatbanknak egy kezdeti verzióját (amit gyakran idéz a sajtó), de további koordinált erőfeszítésekre és finanszírozásra van szükség a fenntartására és arra, hogy a hosszú távú folyamatok megértéséhez és menedzseléséhez használható legyen.

5. A becslések nem megfelelő használata

Szemben a globális tendenciákkal, a magyar adatrendszer nem használja megfelelően a becsléseket. A magyar adatrendszernek tehát integráltabbnak kell lennie abban az értelemben is, hogy használja a sokféle adatforrás alapján kiszámított becsléseket és a globális migrációs mátrixokon alapuló módszereket, illetve járuljon is hozzá ezek fejlesztéséhez. A migrációs statisztika közvetlen megfigyelésen alapuló módszerei a jelenség természetéből fakadóan állandó problémákkal küzd, és ki kell alakítanunk több olyan becslési eljárást, amelyek pótolják a regisztereken és nagymintás felméréseken alapuló adatgyűjtési folyamatok hiányosságait. Az Egyesült Nemzetek Szervezete, a

⁶ A lengyel kérdőív megtalálható itt:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_methodology#Labour_force_status_definition

A litván módszer leírása itt: Lapeniene, V. (2009): New Approach to International Migration Statistics from Lithuania.

Combination of data from Labour Force Survey and population registers. Paper presented at the 95th DGINS Conference "Migration - Statistical Mainstreaming" 1st October 2009, Malta.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/conferences/documents/95th_dgins_conference/LT_migration_95th_DGINS_Malta_09.pdf

Világbank és számos kutatóintézet is élen jár ezen becslési eljárások kidolgozásában. Tisztában kell lennünk azonban azzal, hogy ezek a módszerek a globális migráció fő áramaira fókuszálnak, így csak korlátozottan használhatóak egy kisebb méretű országban, mint Magyarország. Tehát olyan új módszereket kell kidolgozni, amelyek megfelelnek a helyi feltételeknek. Ezek közé tartozna, hogy az elvándorlás összetételének és nagyságának mérése külön történne, de később ezeket megfelelő módszertannal összekapcsolná a KSH. Folyamatos próbálkozások folynak továbbá a „Big Data” (vagyis a közösségi médiából kinyerhető információk) felhasználására, hogy gyorsan és könnyen megszerezhető információhoz jussunk a migrációról mind stock, mind pedig flow adatok tekintetében, legfőképpen pedig a hálózatokat illetően. Ez egy igen ígéretes területnek tűnik. Nemzeti szintű kutatási projektek és a kapcsolódó értékelési munka anyagi forrásainak megteremtésére van szükség, és szakértői bizottságokat is létre kell hozni ezen törekvések támogatása érdekében.

Áttekintő táblázat

Fő téma / kihívás	Az adatrendszer-reform koordinációjának hiánya	Az adatrendszer integrációjának hiánya	Nagymintás felmérések és népszámlálások problémái	A nyilvánosság számára hozzáférhető transznacionális adatbankok hiánya	A becslések nem megfelelő használata
Legfontosabb javaslatok a kihívás kezelésére	Kormányzati bizottság felállítása Új közpolitikai dokumentumra és adatbázisra van szükség	A KSH számára a szükséges törvényi és adminisztratív felhatalmazás megadása. Definíciók harmonizálása, egyedi statisztikai azonosító (PIN) bevezetése, egyes alapkérdések bevezetése az összes regiszterbe, EU szintű reformok	A migráns minta dúsítása A nyelvi akadályok legyőzése Új modulok kifejlesztése Kivándorló modulok létrehozása a SEEMIG pilot kutatás alapján Néhány új kérdés bevezetése a rendszeresen végzett nagymintás felmérések és a népszámlálás kérdőíveibe	A SEEMIG transznacionális adatbank fenntartása és fejlesztése	Létező becslési eljárások monitorozása Új becslések létrehozása
Beavatkozás szintje	Kormány, közigazgatás, törvényhozás	Kormány, közigazgatás, törvényhozás, Európai Unió	Eurostat, KSH	KSH	KSH
Releváns szereplők	Kormány és az összes közigazgatási regiszter adatgazdája (KEK-KH, BÁH, NAV, ONYF, EMMI), illetve a KSH és a Belügyminisztérium (mint a Migrációs Stratégiát	Kormány és az összes közigazgatási regiszter adatgazdája (KEK-KH, BÁH, NAV, ONYF, EMMI), illetve a KSH és a Belügyminisztérium (mint a Migrációs Stratégiát	Kutatóintézetek, KSH	A térség más statisztikai hivatalai	Kutatóintézetek, KSH

Jointly for our common future

	jegyző intézmény)	jegyző intézmény)			
Releváns támogató intézmények	KSH, migráció ügyében érintett nemzeti kormányzati szervek, Belügyminisztérium	KSH, Belügyminisztérium, Eurostat	Kormány, politikai pártok	Transznacionális programok és szervezetek, akadémiai szféra, média	akadémiai szféra
Korábbi közpolitikai próbálkozás(ok) a témában (ha volt ilyen)	Kormányközi bizottság 2003-2006	Több, migrációs statisztikával foglalkozó projekt (EIA, EKOP, stb.) Egyes törvényi változások az adatfelvétellel és adatvédelemmel kapcsolatban	Migrációs modul 2008-ban SEEMIG pilot projekt és egyéb, a MEF javítását célzó projektek ESS modul	SEEMIG adatbank béta verzió	
A javasolt intézkedések rövidtávú (2-3 év) eredményei	Az adatrendszer-reform fő pontjainak azonosítása Fejlődési szempontok alapján létrehozott adatbank, összhangban a transznacionális adatbankok céljaival Első reformok bevezetése, első publikációk, szakértői munka a korábbi eredmények hasznosítására (beleértve a SEEMIG projektet is). Az elvándorlás jobb mérése.	Az adatrendszer mechanikus integrációja (definíciók egyezése, közös kérdések bevezetése, KSH hozzáférése a KEK-KH és az idegenrendészeti adatbázisokhoz)	A be- és a kivándorlást felmérő új modul sikeres kifejlesztése Összehasonlítható adatok a migráns csoportok összetételéről, egyes trendek meghatározásának lehetősége	Jobb minőségű komparatív adatokat tartalmazó adatbank a régió fejlődéséről, illetve a magyarországi folyamatok hosszú távú és transznacionális kontextusba helyezett, alaposabb megértésének lehetősége	A nemzetközi migráció részletesebb, összehasonlító adatsorainak létrehozására való képesség, ami lehetővé teszi a magyarországi hosszú távú folyamatok jobb megértését
A javasolt intézkedések hosszú távú (6-8 év)	A hosszú távú folyamatok jobb megértése, az adatrendszer-reform hosszú távú stratégiájának	Teljesen integrált statisztikai rendszer (egyedi statisztikai azonosító használata). Lehetőség a migrációs	A migráns csoportok méretével és összetételével kapcsolatos trendek nyomon	Hosszú távú együttműködés a térség más statisztikai hivatalaival és további	A döntéshozáshoz szükséges transznacionális szintű adatok előállításának

eredményei	létrehozása, rendszeres publikációk	életutak követésére, és az egyes migráns csoportok szociológiai jellemzőinek meghatározására	követésének képessége, megbízható információk biztosítása a migránsok legfontosabb demográfiai, humán tőkével kapcsolatos és szociológiai jellemzőiről	adatcserék lehetősége	lehetősége
Lehetséges veszélyek és javasolt megoldások	A közigazgatási szervek érdekei ütközhetnek egymással, amit egy általános politikai felhatalmazás oldhat meg	Számtalan technikai és adminisztratív probléma és konfliktus, amelyek az egyes SEEMIG partnerországokban (pl. Szlovénia, Ausztria) használt jó gyakorlatok segítségével, illetve a kormányzati munka alapjául szolgáló adatok minőségének javítására irányuló határozott politikai akaráttal győzhetők le	Pénzügyi források hiánya, érdektelenség, illetve a felméréseket végző szakemberek túlterheltsége. Ezt személyes pénzügyi motiválással, a munkatársak képzésével és a kutatóintézetekkel való együttműködéssel lehet kezelni	Ösztönzők hiánya transznacionális szinten, illetve a transznacionális finanszírozás hiánya	Az inherens adatproblémák megakadályozhatják a megbízható becslések kifejlesztését. Ez további kutatásokkal, illetve szakértői konzultációval és értékeléssel kezelhető
Kapcsolódási pontok a nemzeti, uniós és transznacionális szintek között, ill. ezek fejlesztése	A bizottság azon is dolgozik, hogy koordinálja a globális adatbankok és adat-előállítók számára történő adatszolgáltatást	Az EU szorgalmazza az adatrendszerek integrációját, és az unión belüli laccím-regisztráció is változtatásra szorul. A máltai nyilatkozat is támogatja	Az Eurostat is szorgalmazza a felmérések jobb felhasználását migrációs témában A Társadalomstatistikáról szóló Wiesbadeni Memorandum, illetve a máltai nyilatkozat is ebbe az irányba mutat	Ez a javaslat önmagában transznacionális	Ez a javaslat önmagában transznacionális
Pénzügyi megvalósíthatóság és fenntarthatóság	A kormány feladata fedezni a szakértői munkaköltséget, a kiadványok költségét és az adatforrások fejlesztésének	Szükség van jelentős kormányzati anyagi támogatásra, de később ez a kiadás megtérülhet az új,	Viszonylag kis összegű, de stabilan rendelkezésre álló többlettámogatásra van szükség	A költségek fedezése aggályos. Lehetőség van a projektekkel transznacionális	Viszonylag kis összegű többlettámogatásra van szükség

	költségét	egyszerűbb rendszer alacsony működési költségének köszönhetően		alapoknál vagy az Eurostatnál pályázni	
A végrehajtás javasolt felügyelője	KSH (utánkövetés)	KSH	KSH	KSH migrációs statisztikai csoportja	KSH
Folyamatban lévő beavatkozások	Nincs	Nincs	Nincs	Nincs	Nincs

4.2. Az adatminőség javításának legfőbb kihívásai és a SEEMIG projekt eredményei ezen a téren

1. Intézmények közötti koordináció elégtelensége helyi, nemzeti és transznacionális szinten. A SEEMIG projekt képes volt egy olyan partnerség létrehozására, amely hasznosnak és hatékonynak bizonyult. A kutatóintézetek, statisztikai hivatalok, önkormányzatok és egyéb közigazgatási intézmények összekapcsolása egy kreatív és egymást kölcsönösen támogató szakmai kapcsolatrendszer alakított ki.

A különböző SEEMIG eseményeken az érintett nemzeti és helyi szintű intézmények képviselői kerültek kapcsolatba egymással. A SEEMIG Mesterkurzus emellett egy olyan munkacsoportot hozott létre, amelyben szinte minden releváns közigazgatási szervezet képviseltette magát, és amely áttekintette a SEEMIG Akcióterv javaslatait. A munka igen pozitív hangnemben zajlott, ami jó jel a jövőre nézve, hiszen a létrejött munkacsoport a javasolt kormányzati bizottság archetípusának tekinthető.

A javasolt nemzeti fejlődési adatbázis szintén tesztelésre került a SEEMIG projekt által. Az elkészült béta verzió jelentős mennyiségű indikátort tartalmaz a migrációra, valamint a munkaerő-piaci, demográfiai és humán tőkével kapcsolatos folyamatokra vonatkozóan.

2. Az integráció hiánya. A SEEMIG projekt teljes körűen áttekintette az adatrendszer, és felmérte az inkonzisztenciákat, definíciós problémákat és azokat a módozatokat, ahogy az adatrendszer részei integrálhatóak lennének. Többféle alternatívát is kínál ezekre a folyamatokra. Tartalmazza továbbá azokat az alapvető kérdéseket is, amelyeket minden regiszterbe be kellene vezetni. A Mesterkurzus áttekintette a felkínált adatrendszer-fejlesztési alternatívákat, és a résztvevő közigazgatási intézmények képviselői által konszenzussal fogadott javaslatok bekerültek az Akciótervbe. A SEEMIG projekt azt is megmutatta, hogy a Központi Statisztikai Hivatal számára alapvető fontosságú az együttműködés más intézményekkel, hogy szakmai koalíciók és munkacsoportok létrehozásával, valamint szakmai tapasztalatcserével emelhesse a tevékenységei szakmai színvonalát.

3. Nagymintás felmérések és népszámlálások. A SEEMIG projekt kifejlesztett egy olyan kísérleti modult, amely a magyarországi és a szerbiai Munkaerő-felmérésben tesztelésre került. Ezen a nagy mintán le lett kérdezve a nem-migráns háztartástag interjúalanyoktól, hogy vannak-e migráns rokonai / korábbi háztartástagjai. Ezzel a módszertannal megbízható adatok kerültek előállításra: a kivándorolt népesség létszámát ugyan alulbecsülte ez a módszer, de az utóbbi években kivándoroltak alapösszetételét igen megbízhatóan megmutatja. Mind Magyarországon, mind pedig Szerbiában egy online kérdőív is kipróbálásra került, de ez kudarcnak bizonyult, amely negatív tapasztalat ugyanakkor igen fontos, mivel ilyen próbálkozások eredményeit mind a szakértők, mind pedig a média hajlamos ellenőrizetlenül felhasználni. A módszer ugyanakkor fontos előrelépésként értékelhető, és további módosítások után ez lehet az egyik olyan eljárás, ami a nagymintás felméréseket és népszámlálásokat javíthatja a különböző modulvariánsok biztosítása révén. Két jelentés került publikálásra, amelyek a SEEMIG weboldalán elérhetőek. A kísérleti kutatás emellett arról is információt nyújtott, hogy az emigránsokat célzó felmérések technikailag hogyan kivitelezhetőek. Az elemzések során megállapítottuk, hogy az elvándorlás nagyságának és összetételének survey-es mérését érdemes szétválasztani, majd az eredményeket összekapcsolni.

4. Transznacionális adatbankok hiánya. A SEEMIG projekt egyik célja az volt, hogy kifejlessze a javasolt adatbank prototípusát, és ehhez elméletileg megalapozott, gondos szelekcióval létrehozott egy megfelelő indikátor-listát, időkeretet és néhány módszertani alapvetést (a hiányzó adatokkal, ütköző definíciókkal, globális adatok használatával kapcsolatban). Az adatbank-prototípus szabadon elérhető a SEEMIG weboldalon, és meglehetősen sokan használják is. A SEEMIG egy olyan szakértői hálózatot is létrehozott, amely segít az adatbank használatának felhasználóbaráttá tételében.

5. Nem megfelelően használt becslések. A SEEMIG áttekintette a releváns becslési eljárásokat, többek között a korábbi projektekből származókat, mint a Mimosa-t. Ezen felül nyomon követte azokat a próbálkozásokat is, amelyeket az Egyesült Nemzetek Szervezete, illetve legújabban a bécsi Wittgenstein Központ munkatársai vittek véghez annak érdekében, hogy a népszámlálásokból származó ENSZ migráns stock adatokból flow adatokat becsüljenek. A SEEMIG projekt munkatársai az elsők, akik ez utóbbi módszert alkalmazzák, és akadémiai publikációkban teszik közzé az eredményeiket. A KSH több vitát szervezett a becslések hasznosságáról, és az az általános álláspontja, hogy ez egy ígéretes jövőbeli fejlesztési irány. A SEEMIG ezen felül egy olyan becslési eljárást is kialakított, amely a népszámlálási adatokon alapuló népesség-előreszámítások hitelességét javítja azzal, hogy a becslések során a hosszú távú trendeket nagyobb súllyal veszi figyelembe, és így valószínűbb hipotéziseket formál meg a migrációról. A SEEMIG külön is javasolja a munkaerő-felmérésen keresztüli összetétel-mérés és a lakcímbejáráson alapuló elvándorlási volumen-mérés párhuzamos elvégzését, majd pedig együttes elemzését.

5. JAVASLATOK ÉS KÖZPOLITIKAI AJÁNLÁSOK

A fentebb felsorolt problémákon és lehetőségeken alapuló helyzetértékelés nyomán a SEEMIG projekt által felállított szakértői munkacsoport, beleértve az egyeztetési folyamatba bevont intézmények képviselőit is, a magyarországi migrációs adatrendszerekre vonatkozóan az alábbi tevékenységeket javasolja:

1. Egy állandó kormányzati bizottság felállítására van szükség, amely koordinálja a különféle adminisztratív és egyéb regiszterek, statisztikai felmérések és más adatkészletek állandó szupervízióját, és amely elő tud állítani egy alapvető elemzést a migrációról és annak nemzeti szintű társadalmi és gazdasági hatásairól, ami hosszabb távú folyamatok vizsgálatán alapul. A bizottság működését egy rendszeresen frissített munkaterv határozza meg, amely koordinálja a statisztikai adatigényeket és az integrált adatrendszer fejlesztésének lépéseit. A bizottság tevékenysége, akármilyen komplex és diverzifikált legyen is csak akkor lehet sikeres, ha beleillik és beépül Magyarország nemzetközi kapcsolataiba. Más szóval, figyelemmel kell kísérnie az olyan nemzetközi szervezetek globális szintű tevékenységét, mint az ENSZ, az OECD, az Eurostat és a Világbank, amelyek egyre inkább arra törekednek, hogy létrehozzák és folyamatosan fejlesszék a vonatkozó globális adatrendszereiket és becslési módszereiket. Ezen adatrendszerek jobb felhasználása és beépítésük a magyar adatrendszerekbe hazánk alapvető érdeke.

Ez a stratégiai cél a legfontosabb az összes közül, mivel nélkül nincs remény arra, hogy az adatrendszer integrációja, a nagymintás felmérések fejlesztése és a nemzeti és transznacionális adatbankok létrehozásának finanszírozása megvalósuljon. A legnagyobb veszélyt ezzel a céllal kapcsolatban a határozott politikai akarat hiánya jelentheti, amely nélkül az egyes közigazgatási

intézmények parciális érdekei nem ellensúlyozhatóak. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének megközelítési módja, amely a migrációval kapcsolatban a fejlődési perspektívát hangsúlyozza, nagy nemzetközi támogatást jelent, és Magyarország igen aktív résztvevő volt az ENSZ ezirányú tevékenységében. Rövidtávon ez megoldja a koordináció egyes alapvető problémáit, az adatbank irányt ad az adatrendszer áttekintésének, a publikált elemzés pedig információkkal látja el a szakmai közösséget és a közvéleményt arról, hogy az egyes reformintézkedésekre miért van szükség. Ez jobb és megalapozottabb döntéshozatalt tesz lehetővé, hogy az egyre intenzívebb migrációs folyamatok negatív hatásait csökkenteni, a pozitívokat pedig növelni lehessen.

2. Az adminisztratív adatrendszerek integrálása révén lehetővé kell tenni, hogy a releváns közpolitikai kérdések eldöntéséhez az azokat alátámasztó adatok gyorsan kinyerhetőek legyenek a statisztikai rendszerből. Az egyedi statisztikai azonosító (PIN) bevezetése különösen sürgős, mivel ez – az adatvédelmet biztosító technikai környezet megteremtése mellett – lehetővé tenné a különböző regiszterekben tárolt adatok összekapcsolását. Ennek eléréséhez a közigazgatásban dolgozókat fel kell készíteni a komplex rendszer bevezetésére és használatára. Európai szintű reformokra is szükség van ahhoz, hogy a kivándorlást szisztematikusan követni lehessen, mégpedig az adatrendszerekből történő kijelentkeztetések segítségével.

Rövidtávon így egy jóval teljesebb képet kaphatunk a migráns csoportok összetételéről és a demográfiai és szociológiai tulajdonságaikkal, míg hosszútávon teljes migrációs életpályák figyelemmel követésére is lehetőség nyílhat, továbbá a döntéshozók gyors és megbízható képet kaphatnak a bevándorló és valószínűleg a kivándorló csoportokról is azok szociológiai, demográfiai és humán tőkével kapcsolatos jellemzői tekintetében, amire jelen pillanatban nincs lehetőség. Ez a folyamat számos kockázattal jár, és fontos a nemzetközileg ismert és bevált jó gyakorlatok követése. A fentebb ismertetett bizottságnak tehát erős politikai mandátummal kell rendelkeznie ahhoz, hogy koordinálja a folyamatot. Az Eurostat erőteljesen támogatja az adatrendszer integrációját, és az adatvédelem ügyében a statisztikai PIN megfelelő megoldást nyújthat. Mindez egy hosszabb folyamatot képez, amelyben az egyes beavatkozásokat lépésről lépésre, a többi reformmal párhuzamosan kell végezni.

3. A különböző felmérések (például a Munkaerő-felmérés) és a népszámlálás fejlesztése a migráns minta bővítését és a nyelvi kérdések megoldását illetően elengedhetetlen. Szükséges az olyan innovatív modulok megalkotása és bevezetése, mint amelyet részben már megalkottak a SEEMIG projekt munkatársai, mivel ilyen felmérések nélkül a migráns csoportok összetétele, stratégiái és a helyi társadalom attitűdjei nem deríthetőek fel. A SEEMIG külön is javasolja a munkaerő-felmérésen keresztüli összetétel-mérés és a lakcímbejáráson alapuló elvándorlási volumen-mérés párhuzamos, módszertanilag átgondolt elvégzését, majd pedig együttes elemzését.

Ez egy olyan stratégiai cél, amely rugalmasan tervezhető, és amely lépésről lépésre vezethet eredményekhez. A mechanikus részek rövidtávon is megoldhatóak, míg más tevékenységek hosszabb előkészítést igényelnek. Nagyon fontos szerepük lenne addig, amíg az adatrendszer integrációja meg nem valósul, ami hosszútávon megoldana számos alapvető problémát. A feladat igen nagy finanszírozási és fenntarthatósági kockázattal jár, amit csak úgy lehet ellensúlyozni, ha Magyarország kormánya aktív részt vállal, illetve további források kerülnek bevonásra.

4. A transznacionális adatbank létrehozása alapvető fontosságú ahhoz, hogy a nemzeti és helyi, fejlődési szempontú migrációs adatbázisokhoz mintát nyújtson. Ezáltal az a hiba is elkerülhető, hogy a transznacionális társadalmi jelenségeket csak nemzeti szinten értelmezzük. Az adatbank segítségével jobban megérthetővé válnak a hosszabb távú transznacionális folyamatok, illetve

transznacionális közpolitikák és együttműködési programok jöhetnek létre, elsősorban a releváns statisztikai hivatalok között.

Rövidtávon mindez azzal a hatással jár, hogy a migráció kutatása és az azzal kapcsolatos közpolitika-alkotás transznacionális vetületre tesz szert. Hosszabb távon Magyarország vezető szerepre tehet szert az egyes regionális közpolitikák kifejlesztésében.

Kockázattal jár azonban a transznacionális együttműködés abból a szempontból, hogy az érintett nemzeti szintű intézményi szereplők érdeklődése alábbhagyhat, amit csak a finanszírozási források feltárásában vállalt aktív szerepléssel lehet ellensúlyozni.

5. A becslési eljárások kifejlesztése egy további mód arra, hogy több és jobb információt nyerjünk a migrációról, a demográfiai és munkaerő-piaci folyamatokhoz kapcsolva. Ebben a tevékenységben a SEEMIG projektbe bevont magyar szakértők és a KSH vállalhatják a vezető szerepet, partnereikkel hosszú távon együttműködve. Ez egy alacsony költségigényű megoldása egyes problémáknak, amely már rövidtávon is produkálhat bizonyos eredményeket, így a tevékenység párhuzamosan folyhat a többi javasolt reformintézkedéssel.

A legfőbb kockázat az, hogy a statisztikai hivatalok általában vonakodnak becsléseket felhasználni. A főbb globális aktorok, mint az ENSZ, a Világbank és az OECD azonban pártolják az ez irányú elmozdulást, tehát szemléletváltásra van szükség, amely elsősorban a nemzeti szinten igényel beavatkozást.

Ehelyütt szükséges megemlíteni, hogy a legfontosabb célszágok statisztikai hivatalaival rendszeres bilaterális kapcsolatot kell fenntartani, hogy megismerjük az ott nyilvántartott magyar állampolgárságú, magyarországi születésű, Magyarországról érkező népesség jellemzőit. Ez az alapja, de legalábbis a fontos összetevője lehet a kivándorlók számának becslésének. Ennek érdekében a SEEMIG magyar partnerei egy, az adatcserére és közös adatbankok létrehozására vonatkozó transznacionális memorandum aláírására tesznek javaslatot.

1. Melléklet: A SEEMIG Stratégia alapjául szolgáló szakértői egyeztetések, tudományos és közpolitikai dokumentumok, illetve a projekt produktumai

A SEEMIG Stratégia alapjául az alábbi szakértői egyeztetések, tudományos és közpolitikai dokumentumok, illetve a SEEMIG projekt alábbi projekt produktumai szolgáltak:

SEEMIG Szakértői Egyeztetések

- Training – 2014. január 14, Pécs MJV Önkormányzata
- Foresight Gyakorlatok – 2013. november 23 – December 6, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest
- Mesterkurzus – 2014. április 8, Pécs MJV Önkormányzata
- Fókuszcsoporthoz – 2014. március 26, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Budapest
- Helyi Kerekasztal – 2014. június 2, Pécs MJV Önkormányzata

A három magyar SEEMIG partnerintézményen (Központi Statisztikai Hivatal, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, Pécs MJV Önkormányzata) és a megfigyelő partnereken (Belügyminisztérium, Európai Migrációs Hálózat – Magyar Kontaktpont, Visegrádi Statisztikai Társaság) kívül számos egyéb intézmény képviselői vettek részt a SEEMIG projekt eseményein. Ezek, a teljesség igénye nélkül a következők:

- Emberi Erőforrások Minisztériuma
- Nemzetgazdasági Minisztérium
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal
- Országos Egészségbiztosítási Pénztár
- Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság
- Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala
- Magyar Tudományos Akadémia
- Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja
- Budapest Főváros Önkormányzata

- Pécsi Tudományegyetem
- Budapesti Corvinus Egyetem
- Eötvös Loránd Tudományegyetem
- Szegedi Tudományegyetem
- Közép-Európai Egyetem
- Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület
- Gyere Haza Alapítvány
- Magyar Máltai Szeretetszolgálat
- Erdélyi Magyarok Egyesülete
- Milestone Intézet
- Artemisszió Alapítvány
- ID Research Kutatási és Képzési Kft.
- Liga Szakszervezetek
- és még sokan mások.

Hivatkozott tudományos és közpolitikai dokumentumok

- Magyarország Migrációs Stratégiája (1698/2013 sz. kormányrendelet, 2013. X. 4).
- Melegh, Attila: Net Migration and Historical Development in Southeastern Europe since 1950. Hungarian Historical Review 1, no. 3–4 (2012): 415–453
- Böröcz, József (2012): Regimes of Remittance Dependency: Global Structures and Trajectories of the Former Soviet 'Bloc', a SEEMIG projekt számára készített kézirat.

Részletes SEEMIG projekt produktumok (angol nyelven)

Az alábbi SEEMIG projekt produktumok kerültek felhasználásra a SEEMIG Stratégiában (elérhetőek a projekt weboldalán: <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>):

- Conceptual framework for modeling longer term migratory, labour market and human capital processes in 8 South East European countries
- Dynamic historical analysis of migratory, labour market and human capital processes – country report for Hungary, local chapter on Pécs
- Dynamic historical analysis of migratory, labour market and human capital processes - synthesis report for 8 South East European countries

- Analysis of existing migratory data production systems and data sources – country report for Hungary, local chapter on Pécs
- Action Plan to improve and enhance the migratory data production system and data sources in Hungary
- Analysis of existing migratory data production systems and data sources – synthesis report for 8 South East European countries
- Surveying emigration - report on the first stage of the pilot study in Hungary and Serbia
- Comparative analysis of existing major population projections in 8 South East European countries
- Population projections and forecasts in Hungary and Slovakia
- Foresight report on Hungary
- Foresight synthesis report for 8 South East European countries
- Focus Group report on Hungary