ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 32

Migráció Európában

PAJZOS CSABA

A migráció jelensége és kezelése – bár a napi politika, a sajtó és a közbeszéd sokat vél tudni róla – sokszor ellentmondásos, a migrációs folyamatok kiszámíthatatlannak tűnő folyamatokban mutatkoznak meg, megértésük bizonytalan, kordában tartásukat, szabályozásukat nemritkán éles és nehezen rendezhető viták kísérik. Az Európai Unión belüli mobilitás elégtelensége és ösztönzése, a kibővülését megelőző időszakban az új csatlakozó országokból várhatónak vélt és valós migrációs nyomás gazdasági veszélye és annak szabályozása, valamint az Unión kívüli harmadik országokból várható migráció egyaránt a disputák napirendjén szerepelt. Az új tagállamok polgáraira csak a csatlakozást követően, hosszabb várakozási idő után vonatkozhatnak egységesen a munkaerő szabad áramlásának egységes szabályai, és ez a megoldás a korábbi bővítési lépésekkor is napirendre került. Az Európában várható hosszú távú demográfiai változások és rövid távú munkaerőpiaci egyensúlyi problémák egyaránt felvetik a zárt és védett piac nyitását, szabályozásának lehetőségeit.

Az országok, sőt a földrészek közötti nemzetközi vándorlási tendenciákat folyamatosan nyomon követő elemzések a 2000-es évek kezdetétől a migráció élénkülését jelzik. Az OECD évenként kiadott áttekintése[1] szerint az új bevándorló dolgozók iránti érdeklődést részben számos ország népességének korosodása magyarázza. És bár a bevándorlás szabályozása változatlanul elsődlegesen fontos, számos OECD ország igyekszik vonzani a képzett és magasan képzett külföldi dolgozókat, végzős külföldi diákokat. Néhány ország kevésbé képzett dolgozókat is keres, különösen a mezőgazdaság idénymunkáira (Egyesült Államok, Ausztria, Spanyol- és Görögország), az építőiparba, az idősek ellátására és más üzleti és háztartási szolgáltatásokra (Olaszország, Portugália, Egyesült Királyság). E folyamatokban jól érzékelhető az időszakos foglalkoztatás iránti növekvő igény, szoros kapcsolatban a munkaerőpiac új igényeivel.

A munkaerő-vándorlás azonban csupán egyik vonulata a migráció általános, a 90-es évek vége és 2002 első fele közötti észrevehető növekedésének. A vándorlás meghatározó hányadát továbbra is a családdal kapcsolatos (a hozzátartozók befogadását jelentő) migráció adja. (A SOPEMI Report egyébként évről-évre országonkénti részletezésben ismerteti a OECD-hez tartozó 30 országban a külföldi származású, de letelepült és munkavállalóként fogadottak sokféle adatát.)

[1] *Trends in international migration, SOPEMI 2003., OECD, 2004.*

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 33

Mindenesetre a bevándorlás máris meghatározó szerepet játszik több európai ország népessége demográfiai összetételének alakulásában (például Olasz- és Spanyolországban), különösen ott, ahol a népesség létszáma anélkül már csökkenne (például Németország). A terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem a legtöbb kormányt ugyan szigorításokra késztette (az illegális migráció és az emberkereskedelem terén is), de több OECD ország újra szabályozta a külföldiek belépését, tartózkodását és alkalmazási lehetőségeit is (pl. Dánia, Németország, Portugália, Görögország).

Az OECD tanulmánya ezúttal külön részt szentel a régiók közötti, lokális migráció jelenségének. A „régió" itt a helyileg a szezonális foglalkoztatásban egymástól függő gazdaságokat, a nemzeti országhatároktól független (cross-border) gazdaságok létét, a nemzetközi város-régiókat vagy a nemzetek közötti, a küldő- és a fogadó országok egymás közötti hálózatait jelenti. A gyakorlatilag közös munkaerőpiacnak tekinthető régiók speciális helyzetének felismerése számos OECD országot késztetett a régiók munkaerő-áramlásának külön szabályozására.

Az *Employment in Europe* 2003-as évi kötete – részben az OECD adataira és értékelésére támaszkodva – ugyancsak külön foglalkozik a migráció jelenségeivel.

Mint köztudott, az EU határain belül, a négy „szabadságelvnek" megfelelően, a tőkével, az árukkal és a szolgáltatásokkal egyetemben a munkaerő is szabadon mozoghat; az EU állampolgárok munka- (és lakóhely-) megválasztását semmi nem korlátozhatja az EU-n belül. A tapasztalat azonban az, hogy – a határ menti (regionális) ingázó migráció kivételével – az EU polgárai nem igazán mobilisak, igen kevesen hagyják el országukat azért, hogy másikba költözzenek és ott dolgozzanak. (Ennek igen sok, egyebek között a nyelvi s a szociális ellátó rendszerekben gyökerező oka van.) A belső mobilitás elősegítése érdekében bevezetett, európai szintű, számítógépes álláskereső-kínáló rendszer, az EURES sem hozott eddig érdemleges változást ezen a téren.[2]

Az EU Bizottsága 2003 nyarán Thessalonikiben ambiciózus tervet terjesztett elő.[3] A hosszú távra előrenéző terv abból indult ki, hogy: 1. a növekvő bevándorlás azért is szükséges, mert 2010 után valószínűleg csökkenni fog az EU-ban a foglalkoztatható népesség; 2. az EU-nak a bevándorlókat jobban kell integrálnia, a siker alapfeltétele a jövőbeni be-

[2] Az interneten található adatok szerint 2003. december elején 19 európai országból 1582 munkáltató keresett alkalmazottakat; a legnagyobb számban (117 cég) szakácsokat; 83–83 pincéreket, illetőleg számítógépes rendszerszervezőket és programozókat. A további lista: orvos (79), számítógépmérnök (56), konyhai és éttermi segítő (44), recepciós (42), utazási ügynökségi alkalmazott (37), ápolónő, sebész (34), számítógép-kezelő (33). A kereslettel szemben a 19 országból 41 450 álláskereső állt, köztük 2166 rendszerszervező és programozó, 1484 pincér, 1255 újságíró, író, 1225 recepciós stb.

[3] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region on immigration, integration and employment, COM (2003) 336. 03. 06. 2003.

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 34

vándorlás előkészítése; 3. az EU-nak meg kell tennie a szükséges kezdeményezéseket az EU szintjén a sokkal átfogóbb intézkedések érdekében.

Az elemzés megállapította, hogy a korábbi (például a II. világháborút követő) migrációs folyamatok nem hasonlíthatók össze a jelenlegivel; csak 2000 óta jellemző, hogy a migrációt 3 fő komponens alkotja: a munkavállalás, a családegyesítés célú és a menedéket kérő. A foglalkoztatási célú bevándorlás azonban csak két országban bizonyult a leggyakoribb célnak; a többiben viszont a családegyesítés.

A számos országban kedvezményezett IT (információ-technológiai) specialistákon kívül a legtöbb országban elsősorban szezonális dolgozókat fogadtak.

A bevándorlás évei ugyan jelentős külföldi jelenléthez vezettek Európa országaiban, de ahol legtöbb a külföldi (Ausztria, Németország, Belgium), ott is legfeljebb a lakosság 9–10%-át alkotják. (Görög-, Finnországban, Portugáliában, Spanyol- és Olaszországban mindössze 1,6–2,3% a külföldiek aránya.)

A holnap társadalmi-gazdasági realitása a harmadik országbeli (EU-n kívüli) országokból befogadott dolgozók minél teljesebb integrálását kívánja meg a befogadó országoktól.

Az EU előretekintő politikája azonban – legalábbis időlegesen – hátrányosan szembekerült a régi tagállamok többségének az új tagállamokkal szemben bevezetett, a szabad munkaerő-vándorlást elnapoló intézkedéseivel.

A migráció jelentősége az Unió egyes országaiban lényegesen eltér, aminek számos gazdasági, földrajzi, történeti-kulturális, politikai stb. hagyománya és magyarázata van. Az európai országok népességszámban nagy különbséget mutatnak, Németország adja az EU 15-ök népességének több mint egyötödét, Franciaország, Nagy-Britannia és Olaszország a további 15–15%-ot és Spanyolország 10%-ot. A többi tagállam népességaránya lényegesen elmarad a „nagyokétól", ami a vizsgálódásunk fókuszát jelentő migráció, migráns munkaerőpiac elemzése esetén akkor is fontos kérdés, hogyha egyébként az egyes országok gazdasági jelentőségét tekintve kevésbé fontos elemzési szempont. Az európai migráns népesség meghatározó többsége, mintegy 70%-a is a legnagyobb tagállamokban, Németországban, valamint Franciaországban és Nagy-Britanniában él.

Nem állíthatjuk azonban, hogy a migráció kizárólag ezekben az országokban jelentős, míg más országokban a kérdés korántsem fontos. Az egyes országok migrációs politikája szempontjából kétségtelenül az országban élő migránsok aránya a meghatározó. Az EU 15 országának átlagát tekintve a migráns népesség aránya közel 5%. A legjelentősebb migráns népesség – a népesség 1/3-a – az egyébként nagyon kicsi Luxemburgban él, emellett jelentős – közel 10% – a migráns népesség aránya Németországban, Belgiumban, Ausztriában. Különösen alacsony, legfeljebb 2% viszont a migránsok aránya a mediterrán országokban (Olaszországban, Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban), valamint az északi

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 35

országok közül Finnországban. Más megközelítésben viszont az Európában élő migránsok összességének a megoszlása, az EU térségének egésze fontos. Láttuk, hogy Németország lélekszáma meghatározó Európában, ennél jóval (17,5% ponttal) magasabb arányban él itt az EU 15 országának migráns népessége. Az arány ellenkező irányban tér el a nagy déli országokban, Spanyolországban és Olaszországban, az ország jelentős részében a kétféle népesség országonkénti megoszlásában az eltérés nem jelentős, vagy egészen minimális.

A német és az ír migráció gyakorlata és értelmezése

Az összeurópai migrációt, migráns munkaerőpiacot vizsgálva Németország szerepe különösen kiemelkedő. Tanulmányunk egyik kiemelt terepe tehát Németország, a német migrációs tendenciák és a migrációs politika gyakorlata. Összehasonlításunk ellenpontjaként egy kicsi európai országot választottunk, eltérő migrációs hagyományokkal és gazdasági háttérrel, ahol a migráció aránya is elég alacsony, a tapasztalatok a két ország gyakorlatában eltérőek.

A két bemutatott ország migrációs gyakorlata nagyon eltérő demográfiai háttérre épül. Az alábbi táblázatban az ír és a német adat mellett – orientációképpen – bemutatjuk az Európai Unió átlagos értékeit és a magyar adatokat is. Azon a nyilvánvaló tényen túl, hogy Németország Európa legnagyobb, Írország pedig hazánkénál is kisebb népességű országa, az is egyértelmű, hogy például a magyar demográfiai adatok tendenciájukban a németekére hasonlítanak, míg az ír nagyon eltérő tradícióval bír. A nettó népességnövekedés Európában szerény mértékű, Németországban és Magyarországon negatív, míg Írországban nagyon jelentősen növekvő. Ugyanakkor Írországban a nettó migráció aránya is magas az évezred első évtizedében, ami összességében gyors népességnövekedést jelent.

Demográfiai adatok összevetése – EU, Németország, Írország és Magyarország

	népesség		nettó népességnövekedés	nettó migráció	teljes népességváltozás
	2003	2004	2003	2003	2003
	1000 fő		1000 főre		%
EU	*453 685*	*454 905*	*0,5*	*2,2*	*2,7*
Németország	82 537	82 545	-1,8	1,9	0,1
Írország	3 964	4 025	8,3	7,0	15,3
Magyarország	10 142	10 115	-3,9	1,2	-2,7

Forrás: Eurostat 2004, Münz (2004) számításai alapján

A külföldi népesség és a külföldi munkavállalók összetételét vizsgálva a két országban, elmondhatjuk, hogy a bevándorlás hagyománya eltérő, ami eltérő szerkezetű migráns népes-

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 36

séget eredményez. Írországban a legutóbbi időkig meghatározó és nagyon koncentrált volt az angolszász (nagy-britanniai és USA) migráció, ami az utóbbi években alapvetően megváltozott; Németországba egymást követő hullámokban érkeztek migránsok, és a külföldiek összetétele, a migráns munkaerőpiac nagyon diverzifikált volt. Alapvető különbség továbbá, hogy a német migráció meghatározóan európai, különös tekintettel a 60-as évek mediterrán és török, majd a Közép- és Kelet-Európai régióra kiterjedő bevándorlására, az írországi migráció pedig a szomszédos Nagy-Britannia mellett jórészt Európán kívüli orientációjú.

Az eltérő gazdasági és kulturális háttér, a munkaerő mobilitását meghatározó hagyományok, a nyelvi korlátok, a migrációs hálók szerepe, a korábbi migráció hatása a jelen folyamataira nagymértékben meghatározza egy-egy ország migrációs gyakorlatát. A bemutatott két ország nagyon eltérő mintát mutat. Összegzésképpen két fontos elemet kell kiemelnünk.

1. A mai németországi migráció korábbi tapasztalatokra épül. Az ötvenes-hatvanas évek gazdasági fellendülése olyan aktív és nyitott migrációs politikát eredményezett, ami a rotációs elvre és a német munkaerőpiac preferenciáira építve ösztönözte a munkaerő-migrációt, hatására végül nagy létszámú külföldi népesség érkezett – és az elképzelésekkel ellentétben maradt –, ami máig hatóan óvatos és védekező, a külföldi munkaerő toborzását tiltó és erősen szelektáló migrációs politikát fogalmaz meg. A legnagyobb migráns népességgel rendelkező, számos forrásból táplálkozó migráns munkaerőpiac úgy jön létre Németországban, hogy saját politikájukban valójában nem tekintik magukat explicit módon bevándorló országnak, amiből ambivalens, kiszámíthatatlan folyamatok eredeztethetőek.

2. Az ír példa éppen ellentétes és mentes a korábbi évtizedek terhes migrációs tapasztalataitól. Az ír gazdaság gyors felfutása jelenleg támaszt folyamatos keresletet a pótlólagos munkaerő iránt, és nyitja meg munkaerőpiacát új migráns munkavállalói csoportok előtt offenzív és a védekező lehetőség megfogalmazása mellett migrációt ösztönző politikával. Az ír szabályozás példa arra, hogy az egyértelműen megfogalmazott, a migráció igényét felvető és a szabályozásában azt támogató rendszer alkalmas a gazdaság igényeivel egybeeső munkaerő-migrációs rendszert kialakítani. Nem hagyhatjuk azonban figyelmen kívül a nagyon eltérő gazdasági háttérfeltételeket és hagyományokat, a korábbi kedvezőtlen tapasztalatok hiányát. S természetesen nem tudhatjuk, hogy a jelenlegi rendszer hosszabb távon mennyire bizonyul sikeresnek.

Javaslatok

A tanulmányban bemutatott két ország migrációs politikájához kapcsolódva, s kissé pótolva a Zöld Könyv feletti és általában a foglalkoztatás- és migrációs politika közötti kapcsolatokat érintő vitákat, befejezésül néhány javaslatot tennénk a hazai politika főbb elemeire e téren. Ez pedig a két esetpéldából levont tanulságnak és egyben a mai hazai, a külföldiek foglalkoztatására vonatkozó rendszer kritikájának tekinthető.

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 37

– A munkaerőpiac keresleti és kínálati viszonyainak sokkal intenzívebb ismeretére, áttekinthetőségére és kutatására lenne szükség. Aligha tartható, hogy még a munkaügyi közérdekű adatokhoz sem lehet hozzáférni, az ECOSTAT, SOPEMI sem kap folyamatosan egységes, naprakész, összehasonlítható adatokat.

– A nagyfokú és látens illegális, informális foglalkoztatás miatt a rendészeti jelenségek elemzésére, kutatására is nagy szükség lenne, hogy a szabályozás folyamatos korrekciója megtörténhessen.

– A migrációs politikában fennmaradó nemzeti hatáskörök miatt mód nyílna bilaterális szerződések rendszerének kialakítására a rendezett és átlátható, ellenőrzött foglalkoztatás érdekében. Egy-egy foglalkoztatási megállapodás kitérhetne a hazatérés elősegítésére, a hazautalások (és munkáltatói utalások) rendjére, a visszafogadási kötelezettségre, a potenciális munkavállalók részletes felvilágosítására, valamint a jogszerző idők és munkatapasztalat esetleges figyelembevételére, exportjára.

– A külföldi foglalkoztatásának tranzakciós költségei csökkentendők és az eljárási rendszer (munkavállalási engedély, munkavállalási, jövedelemszerzési vízum beszerzése, majd tartózkodási engedély, évente hosszabbítandó/ismételt munkavállalási engedély és tartózkodási engedély, illeték, fordítási díjak és hitelesítés, egészségügyi vizsgálat és díjak fizetése, végzettség okmányainak fordítása és hitelesítése) egyszerűsítendő.

– A külföldi munkaerő foglalkoztatásában meglévő közterhek átalakítása szükséges. A külföldiek foglalkoztatása ugyanis sem lehet olcsóbb a munkáltatók számára, mint a hazai munkaerőé, hiszen az feltehetőleg nemkívánatos hatással járna.

Románia jelenleg még nem nevezhető migrációs célországnak. Várhatóan azonban, az Európai Unióhoz történő csatlakozás után, hazánkban is fokozottabban megjelenik majd a külföldről érkező migráns népesség, amelyet valahogyan majd kezelni kell. Továbbá várhatóan a hazai munkaerő egy része is élni kíván majd migrációs szabadságjogával, bár még, amint a fentiekből kitűnik, az EU tagországai ezt a kérdést eltérő módon szabályozzák. Mindenesetre a hazai foglalkoztatási politika számára javasolt a fenti folyamatok és tapasztalatok folyamatos nyomon követése.

Felhasznált irodalom

Bommes, M. – Kolb, H.: Germany, A case study. In: *The Transatlantic Dialogue on Migration Governance 2005.* Migration Policy Group Brussels – German Marshall Fund US, 2005.

Hárs, Á. – Kovás A. – Tóth J.: *Két Európai Uniós tagállam migrációs szakpolitikájának összehasonlító elemzése.* 2005, www.afsz.hu

Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): *Migráció és Európai Unió.* AduPrint, Budapest, 2001.

ujforum_52_j.qxp 5/31/2006 2:43 PM Page 38

Minns, Chris: *Immigration policy and the skills of Irish immigrants: evidence and implications.* Trinity College Dublin, IIIS Discussion Paper 68, 2005.

Münz, Reiner: *Migrants in Europe and their Economic Position: Evidence from the European Labour Force Survey and from other Sources.* HWWA, July 2004.

Ruhs, Martin: *Managing the Immigration and Employment of Non-EU Nationals in Ireland.* The Policy Institute at Trinity College Dublin, studies in public policy 19, 2005.

Schneider, Hildegard: Towards a European Migration Policy: from Maastricht to Amsterdam, from Tampere to The Hague. In: *Migration, Integration and Citizenship. A Challenge for Europe's Future* Vol. II Edited by H. Schneider, University of Maastrich, 2005, 7–34.

Tóth, Judit: Hungary (National repor*t)* In: *The Legal Status of Migrants Admitted for Employment.* Edited by Ryszard Cholewinski. 2004 July, Council of Europe, Strasbourg, 2004, 56–60.

**** Commission's Communication COM*, 508 final. First Annual Report on Migration and Integration, 2004.

**** Lisbon employment targets*, Communication from the Commission on immigration, integration and employment COM, 336 final, 2003.

**** Thessaloniki European Council's conclusions* (19–20 July 2003)

**** Trends in international migration*, SOPEMI 2003, OECD, 2004.

**** National Employment Action Plan, Ireland, 2003-2005*, Department Of Enterprise Trade and Employment, October 2003.

*** European Job Mobility Portal: http://europa.eu.int/eures