

Migrációs adatrendszerek és főbb adatforrások Magyarországon

Vezetői összefoglaló

A SEEMIG projekt keretében készült, és a migrációs adatrendszereket és adatforrásokat áttekintő országtanulmány legfőbb célja, hogy hozzájáruljon a migrációval összefüggő statisztikai adatok, adatforrások és adatgyűjtési gyakorlatok jobb megértéséhez, és egyúttal feltárja azokat a pozitív és negatív tényezőket, amelyek a jelenleg elérhető migrációs statisztikai mutatók körét és minőségét befolyásolják. Az áttekintés eredményeként érvényes ajánlásokat tudunk megfogalmazni a nemzetközi összefüggésben vizsgált migrációs adatgyűjtési rendszer javítása érdekében.

A migrációs statisztika kialakítása Magyarországon az 1990-es évek elején kezdődött. A korábbi években migrációs statisztika egyáltalán nem létezett, aminek főként politikai okai voltak; a statisztika számára nem állt rendelkezésre migrációs adatforrás. A helyzet gyökeresen megváltozott az 1980-as és 1990-es évek fordulóján, amikor hirtelen Magyarország is bekapcsolódott a nemzetközi migrációs folyamatokba, és ezért szükségessé vált a politikai és gazdasági döntéshozatal, a közigazgatás különböző szintjein, valamint a civil társadalomban – beleértve a kutatókat is – egy átfogó és egységes szerkezetbe foglalt, koherens migrációs információs rendszer.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) vállalta magára a nemzetközi vándorlás statisztikai rendszerének összeállítását. Az első felhasznált adatforrások a népesség-nyilvántartás és a külföldiek idegenrendészeti nyilvántartásai voltak. Azóta a KSH-nak a migrációs statisztika fejlesztése érdekében tett lépései egyre nagyobb elfogadottságot és jogi támogatást kaptak. Egyre több adminisztratív adatforrás áll a hivatal rendelkezésére, és lassan növekszik annak a lehetősége is, hogy az adminisztratív nyilvántartások tervezése, illetve módosítása esetén a KSH érvényt szerezzen a statisztika érdekeinek. Ugyanakkor bővült azoknak az adatgyűjtéseknek a köre, amelyekben a migráns népesség beazonosítható, és egyre több olyan nyilvántartás működik, amely migrációval kapcsolatos információkat is tartalmaz.

Magyarországon, mint a legtöbb országban, a migrációs statisztika céljaira az adatforrások három alaptípusát használják fel: (1) az adminisztratív nyilvántartásokat, (2) a népszámlálást és (3) a teljes körű statisztikai adatgyűjtéseket, illetve mintavételes felméréseket.

A hazai gyakorlatban a migrációs adatforrások meghatározó részét *adminisztratív nyilvántartások* képezik. Mivel ezeket a nyilvántartásokat az adminisztratív eljárások támogatására tervezték, statisztikai célú felhasználásuk csak kiegészítő funkció.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) 2001-es megalapítása óta rendszeresen gyűjti és szolgáltatja a legszélesebb körű migrációs adatokat az országba érkező és itt tartózkodó külföldiek különböző csoportjairól: az Európai Gazdasági Térség (EGT) állampolgáraitól, az ún. harmadik országbeli állampolgárokról, az illegális bevándorlókról és a menekültekről. Ezek alapján állítja elő a KSH a *be- és kivándorló külföldiek (flow)*, valamint az *országban tartózkodó külföldiek (stock)* statisztikai mutatóit. A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH) egy másik igen fontos szereplője a magyar migrációs statisztikai rendszernek. A KEK KH személyiadat- és lakcím-nyilvántartása nemcsak a Magyarországon élő magyar állampolgárokat, hanem az országban állandó lakhellyel rendelkező külföldieket és a menekültként elismert személyeket is tartalmazza. Ez az adatforrás 2001 óta szolgáltat adatokat a KSH-nak a *kivándorló és a visszatérő magyar állampolgárokról*, a *magyar állampolgárságot megszerző személyekről*, valamint a *menekültek állományáról*.

E két legfontosabbnak tekinthető szervezet mellett további intézmények is rendelkeznek olyan migrációval kapcsolatos, illetve külföldiekre vonatkozó adatokkal (az adózási, egészségbiztosítási, foglalkoztatási, oktatási adatbázisokban), amelyek a migrációs statisztika körének bővítésére és az adatok minőségének javítására felhasználhatók. A KSH 2005-től a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV, korábban APEH), valamint 2003-tól az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) adatbázisaiból is átvesz adatokat (az adót fizető, illetve a TAJ kártyával rendelkező külföldiekről), valamint 1998 és 2010 között a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ, korábban ÁFSZ) regiszteréből is kapott összesített adatokat a munkavállalási engedéllyel rendelkező külföldiekről. 2013-tól az OEP-től átvett adatállomány kiegészül a nemzetközi vándorlásban résztvevő magyar állampolgárok adataival is.

A migrációs statisztika számára egy másik igen fontos és ugyanakkor az egyik legmegbízhatóbb adatforrás a *népszámlálás*. A népszámlálások lehetőséget nyújtanak arra, hogy az országban élő, migrációs háttérű népességről széles körű információval rendelkezünk, mivel mind a külföldi (vagy kettős) állampolgárságú, mind a külföldi születésű népesség leválogatható az adatbázisból. Hátrányt jelent azonban, hogy mivel csak tízévente kerül rá sor, a népszámlálás nem alkalmas a rövid távú változások megragadására, továbbá az egyes népszámlálások keretében gyűjtött migrációs vonatkozású adatok köre eltérő, ami megnehezíti az időbeli összehasonlítást. A censusok további migrációs adatok gyűjtésére is alkalmasak lehetnek, ez a lehetőség azonban ezidáig nagyrészt kihasználatlanul maradt az interjú adatgyűjtés során figyelembe veendő időkorlát és a behatárolt pénzügyi források miatt.

A *teljes körű statisztikai adatgyűjtések*, valamint a *mintavételes felmérések* az adatforrások harmadik típusát képviselik. Az előbbihez tartozik a KSH-nak az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban (OSAP) szereplő két felmérése is: a magyar állampolgárságot kapott külföldiekről (2002 óta), illetve a letelepedési engedélyt kérő/kapott külföldi állampolgárokról (2003 óta). A migrációra, integrációra és diszkriminációra vonatkozó részletesebb információk gyűjtésére a mintán alapuló felmérések nyújtanak leginkább lehetőséget, mivel az adott célnak megfelelően tervezhetők. Magyarországon azonban, ahol a bevándorló népesség aránya alacsony és egyenlőtlenül oszlik el, a teljes népességre reprezentatív mintavételes felmérések adatait különös óvatossággal kell kezelni, mivel a mintában a migránsok többnyire alulreprezentáltak. A mintavételes felmérések közül a viszonylag nagy mintán megvalósuló Munkaerő-felmérés jelenti a magyar migrációs statisztika szempontjából a legnagyobb lehetőséget. A bevándorló népességnek a hatóságokkal szembeni gyanakvása és sok esetben a nyelvi nehézségei azonban ez esetben is jelentősen csökkentik a mintába kerülő külföldi állampolgárok számát. A migránsok körében készülő, többnyire kismintás surveyek szintén fontos kiegészítő adatforrások, az alacsony elemszám és a reprezentativitás hiánya azonban többnyire behatárolja az elemzési lehetőségeket.

A rendelkezésre álló adatforrások viszonylag korrekt képet adnak a bevándorlók számáról és legfontosabb jellemzőiről (nem, kor, származási ország) – bár a migrációs kutatások számára fontos további adatok (iskolai végzettség, gazdasági aktivitás, foglalkozás) szempontjából hiányosak. Még több hiányosságot mutat viszont a *kivándorlók számbavétele*: nemcsak a különböző jellemzőikről nincsenek pontos adataink, hanem az állományi adatok sem megbízhatóak: mind a külföldön tartózkodók számáról készített különböző becslések, mind a tükörstatisztikák adatai szerint a kivándorlók száma jóval felülmúlja a hazai kivándorlási statisztika által publikált adatokat.

Mivel a magyar migrációs statisztika alapvető adatforrásai adminisztratív nyilvántartások, a statisztikai rendszer rövidtávú fejlesztési célja az adminisztratív adatok minőségének javítása. Az *adatgyűjtés minőségének növelése* – az adatgyűjtési eljárás és a gyűjtött adatkör felülvizsgálata (a nyomtatványok és kérdőívek felülvizsgálata), az adatrögzítés javítása –, valamint a különböző adatforrásokból származó *adatok konzisztenciájának növelése* az egyik elsődleges cél. Jelentős javulást kell elérni ugyanakkor annak érdekében, hogy az adatfeldolgozás során jelenleg elveszett adatokat is fel lehessen használni. Továbbá a javasolt fejlesztések között szerepel egy *integrált adatbázis kialakítása*, ami azt jelentené, hogy a migrációs vonatkozású adatok valamennyi intézmény

részéről egy közös „gyűjtőhelyre” kerülnének, ahol – megfelelő azonosítók alkalmazásával – egy közös adatbázisba szervezhetők. A különböző adatállományokból származó migrációs vonatkozású adatok összehangolása, a meglévő inkonzisztenciák feloldása érdekében meta-adatbázis kialakítása is szükséges, ami jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy az összegyűjtött adatokat minél átfogóbb teljességgel lehessen statisztikai célra felhasználni.

A migrációs statisztika hosszú távú fejlesztésének fő iránya a migrációs szempontból releváns *adminisztratív adatforrások integrálása*. Ehhez a jogi háttér módosítására is szükség van annak érdekében, hogy a közigazgatási adatok statisztikai célú felhasználásának korlátai megszűnjenek. Az integrált adatbázisok a statisztikusok, kutatók számára lehetővé tennék, hogy a migráns népességet a mai lehetőségeknél behatóbban vizsgálhassák. Az adat-összekapcsolás leghatékonyabb módja akkor lenne megvalósítható, ha az összes adminisztratív állományban *egységes egyedi azonosítót* lehetne használni. A jogszabályoknak ilyen irányú módosítását azonban a kormányzati szervek – úgy tűnik – az érdekeikkel ellenkező intézkedésként értékelik. Ahhoz, hogy a migrációs adatrendszerek modernizációs folyamata eredményt érjen el, folyamatos és érdemi együttműködés szükséges valamennyi szereplő (adatgyűjtő intézmény/adatgazda) között.

Nagyon fontos lenne, hogy az adatbázisokba az állampolgárságon és a születési országon kívül további, migrációs szempontból fontos információk is minél részletesebben és teljes körűen bekerüljenek. Az adminisztratív célokra gyűjtött adatokat a kutatók számára is könnyebben hozzáférhetővé kell tenni annak érdekében, hogy a meglévő információkat minél jobban ki lehessen használni. A bevándorlók és leszármazottaik azonosítására használt fogalmakban mutatkozó jelentős különbségek megszüntetésével a KSH-nak és az adatgyűjtő intézményeknek közös erőfeszítést kell tenni annak érdekében, hogy egy egységes, integrált migrációs adatbázist lehessen létrehozni. A statisztikai intézetek és az adatgazdák közötti jobb és szorosabb együttműködés mind nemzeti, mind nemzetközi szinten fontos elemnek tekinthető az adatok elérhetőségének és európai szintű összehasonlíthatóságának javításában.

A migráns célcsoportoknak a tényleges arányukat meghaladó (és ezáltal megfelelő elemszámú) mintába kerülése az országos felmérésekben (mint például a Munkaerő-felmérésben) lényeges lépés lehet a migráció, az integráció és a diszkrimináció mutatóinak méréséhez szükséges eszközök javításában. A megbízható adatok gyűjtésének fontosságát hangsúlyozó általános figyelemfelhívó tevékenység javíthatja a lakosság együttműködési hajlandóságát ezekben a vizsgálatokban.

A migrációs statisztika szempontjából fontos, illetve potenciális lehetőséget jelentő adatforrásokat rendszeresen felül kell vizsgálni a jogi háttér változása, valamint a politikai döntéshozók, a kutatók vagy a közvélemény részéről a migráns népességre irányuló érdeklődés változása szempontjából. Néhány adatgyűjtést újonnan fel kell venni az adatforrások közé, míg másokat érdemes kizárni. (Például azzal, hogy az EGT állampolgároknak szabad hozzáférésük van a magyar munkaerőpiachoz, és többé nincs szükségük munkavállalási engedélyre, a munkavállalási engedélyek nyilvántartása a Magyarországon munkát vállaló külföldieknek a korábbinál sokkal szűkebb részét fedi le. A munkaerő-migráció hiányzó információi az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) nyilvántartásaiból pótolhatók.)

A migrációs statisztika javítását, fejlesztését tekintve a KSH-nak vállalnia kell a fő koordinátor szerepét a minőségi kérdésekben is, hogy a nemzeti és nemzetközi standardoknak megfelelő, megbízható, pontos adatokat állítson elő, ezáltal segítve egyfelől a politikai, gazdasági döntéshozók, másfelől a kutatók munkáját, és megkönnyítve a nemzetközi összehasonlító elemzések készítését is.

Az itt közölt tartalom a szerzők véleményét tükrözi és a South East Europe Programme nem felel a kiadványban szereplő információk bármilyen további felhasználásáért.