

A NEMZETKÖZI VÁNDORLÁS FOLYAMATÁNAK IRÁNYÍTÁSA

DR. RÉDEI MÁRIA

A nemzetközi migráció irányításával növelhető a befogadó országokban elérhető haszon, segíthető a beilleszkedés folyamata. A korábbi kétszereplős (a migráns és a befogadó ország) alkupozíció bővül a multinacionális vállalatokkal, akik számára szükséges a magasan képzett munkaerő akadálytalan bejutását biztosító rugalmasság a migrációs kérdésekben – ez komoly további egyeztetéseket jelent. Ahhoz, hogy a beilleszkedés folyamat tartós és minél teljesebb legyen, belépett negyedik szereplőként, tényezőként a letelepedés helye, a regionális szint. Ezzel erősödik a migráció szubsidiaritása.

A sikeres beilleszkedés az államnak biztonságot és a minőségi munkaerő megőrzését jelenti, a migráló személy ily módon képességeinek megfelelő hatékony munkát képes végezni, és a tulajdonos többletértékhez jut. A jövő egyik kérdése tehát az, hogy miként viszonyul a termelés globális üzleti szempontja a munkaerő egyéni mobilitási döntéséhez, és mindez milyen nemzeti stratégia keretében valósul meg, illetve miként érvényesülnek az egyeztetésben résztvevő oldalak szempontjai?

TÁRGYSZÓ: Nemzetközi migráció, regionális irányítás, szabad munkavállalás

A nemzetközi vándorlás terén Európában a restriktív nemzeti politikák enyhülésének vagy feladásának vagyunk tanúi, Magyarországon azonban jelenleg is a kormányzati szintű migrációs politikai stratégiák formálása folyik. A tanulmányban egy deduktív gondolatmenet végig vitelével arra szeretnék rámutatni, hogy a hazai migrációs politika területén milyen egyeztetési, beavatkozási lehetőségek merülhetnek fel, és egy értékeléssel együtt történő befogadás révén milyen, más országokban használt elemeket lenne érdemes megfontolni.

A nemzetközi migráció irányításával növelhető a befogadó országokban elérhető haszon, sikeresebbé tehető a beilleszkedés folyamata. A migráció szereplői hagyományosan a migráns és a befogadó ország. A globalizációval a kör bővült a multinacionális vállalatokkal, amelyek számára szükséges a magasan képzett munkaerő akadálytalan bejutása egyik országból a másikba, és ennek érdekében fokozott rugalmasságot várnak el a célországoktól. Napjainkban tehát három érdek egyeztetése történik. Ahhoz, hogy a beilleszkedés folyamata tartós és minél teljesebb legyen, fontos vizsgálunk a letelepedés helyét is. Itt figyelembe kell venni a letelepedés helyének érdekeit, a regionális adottságo-

kat, ezzel erősödik a migráció szubszidiaritása (a döntést ott kell meghozni, ahol az elkelezik).

A sikeres beilleszkedés az állam számára a biztonságot és a minőségi munkaerő megőrzését, a migráló személynek képességeinek megfelelő hatékony munkavégzést, a tulajdonosnak pedig többletértéket jelent. A jövő egyik kulcskérdése tehát az, hogy miként viszonyul a termelés globális üzleti szempontja a munkaerő egyéni mobilitási döntéséhez, és mindez milyen nemzeti stratégia keretében valósul meg. Miként érvényesülnek az egyeztetésben résztvevő oldalak szempontjai?

A tanulmány első része a migráció néhány globális jellemzőjét tekinti át, majd a migráció kezelésének belülyből történő kilépésével és az ebből levonható tanulságokkal foglalkozik, a letelepedés kapcsán felmerülő alkupozíciókkal és annak szereplőivel. A továbbiak arra a már ismert megállapításra épülnek, hogy a jogszerű letelepedéssel nő az illegálisan érkezők száma is. Végezetül kitérek arra, hogy az áru, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása korlátozott munkaerőmozgás mellett valósul meg. Időszerű áttekinteni, mit tanulhatunk a nagy befogadó országok gyakorlatából, mivel Magyarországon, a referencia előreszámítások szerint (*Hablicsek* [2003]), nagy távlatban 2050-ig 1,1-1,3 millió fő bevándorlásával lehet számolni, ami számottevő integrációs feladatot jelent az állam, a migráns és a regionális szereplők számára.

MOZGÁSBAN A VILÁG

A világ népességének 2,9 százaléka (mintegy 175 millió ember), vagyis a világ minden 35. lakosa szülőhazáján kívül él (IOM [2003]). Ebből a többség, 100 millió ember a fejlett országokban talált új hazára. Általánosan jellemző, hogy egy ország lakosságának 2-5 százaléka él tartósan távol hazájától. A legtöbb befogadó ország aggódik, mennyi kiművelt emberfő kerül ebbe a pár százalékba, mert számára ez jelent új forrásokat. Ugyanakkor a kibocsátók a hosszú esztendőik miatt aggódnak, ami ezen emberek pótlását jelenti. Kérdés, vajon képes-e a központi érdek úgy érvényesülni, hogy egy adott ország a keresletének megfelelő embereket fogadja be? És a kibocsátók vajon mennyiben lesznek képesek a kivándorlás szabályozására?

A vándorlók száma a világon 1975 óta megduplázódott. Az 1990-es évek óta, a tartós elszigeteltségben lévő területek nyitásával, fokozott migrációs fellendülés érzékelhető. Az érdeklődés középpontjában nemcsak ezen országokban élők kiáramlása áll, hanem az ideirányuló fokozódó beáramlás is, mivel ezeknek az országoknak kevés az ellenőrzési tapasztalatuk, a vándorlók számára könnyebb a bejutás. Tapasztalatok azt mutatják, hogy a célpontok könnyebb elérhetősége fokozottabb migrációs hajlandóságot eredményezett. Ezekben a befogadó országokban a külföldön született népesség aránya nő, származási helyük egyre összetettebb és földrajzilag távolodik a befogadókétól. A 1. tábla jól mutatja, hogy az Európai kontinens migrációs érintettsége közepesnek mondható, és érdemes tanulmányozni más nagybefogadó országok¹ gyakorlatát.

1. tábla

¹ A „nagybefogadó országok” elnevezést az Amerikai Egyesült Államokra, Ausztráliára és Kanadára használják, mivel ők történelmi tapasztalatokkal és mennyiségi bevándorlással rendelkeznek.

A lakosság és a migránsok állománya földrészek szerint, 2003
(millió fő)

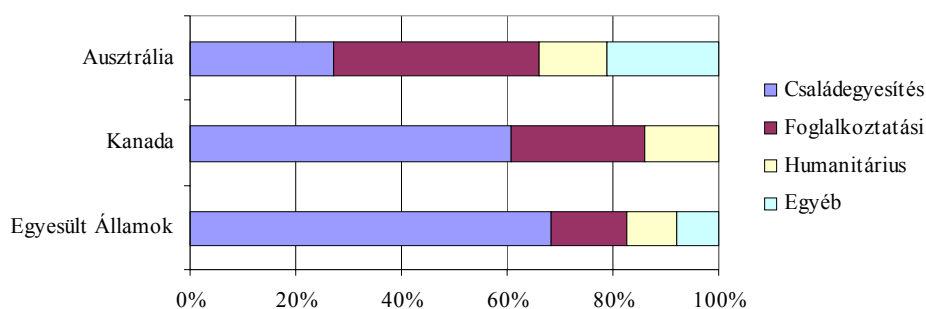
Földrész	A teljes lakosság száma	A migránsok állománya	A migránsok aránya a lakosságban belül (százalék)
	millió fő		
Észak Amerika	313,1	40,8	13,0
Ausztrália és Óceánia	30,5	5,8	19,1
Európa	727,3	56,1	7,7
Afrika	793,6	16,2	2,1
Ázsia	3672,3	49,7	1,4
Dél-Amerika	518,8	5,9	1,1
<i>A Földön összesen</i>	<i>6056,6</i>	<i>174,5</i>	<i>2,9</i>

Forrás: ENSZ [2004].

A migrációnak a korábban a szabadság gondolatához kötődő értelmezése megváltozott, egyre gyakrabban beszélnek a zavaró hatásokról. A korábbi évtizedekben az emberi jogokhoz kötődő szabad mozgást hangoztatták, ám mióta ez egyre több országban vált lehetővé, a válogatás lett a kiemelt téma. „A kivándorlás emberi jog, a befogadás nem” (Heller [1993]).

A migráció történetéből azt a tanulságot szűrhetjük le, hogy a feltartóztató politika csak egy ideig lehet hatásos. Az kivándorlás „kitaposott útja, az ott élőkkel való kapcsolattartás” (Marrus [1990]) hatással van a későbbi migránsok döntésére is. Ennek egyik következménye, hogy a bejutás fő „vágánya” ma is a családdegyesítés. A másik, hogy az újonnan érkezők rokonaiknál telepednek le. A családdegyesítési célú vándorlás folyamatos elsődlegessége mellett nő a munkaerő piacra épülő, képzettségen alapuló belépések aránya. Még az ún. nagybefogadó országok is, amelyek korábban a benépesítést tűzték ki fő célként, napjainkban a hosszabb idejű munkavállalási célú bejutást támogatják.

1. ábra. A nagybefogadó országok bejutási csatornái 2000



Forrás: OECD SOPEMI [2001], 21. old.

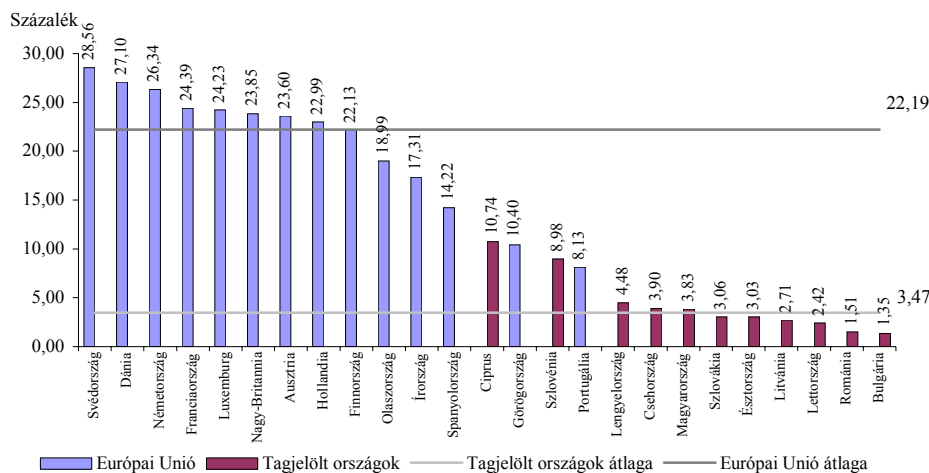
A világ legtöbb országában annak vagyunk tanúi, hogy nő a foglalkoztatási befogadás, ami egy irányítható folyamat, és képes a hazai igények szerint „szelepelni”. Ha az érkezők iskolai végzettsége alacsonyabb a helyi lakosságénál (lásd a 6. és 7. táblákat), az

a befogadó országot tömeges humán erőforrás-fejlesztésre készíti. Ha az érkezők végzettsége javítja a helyben élők összetételét, akkor a nemzet humán erőforrás tőkéjének növeléséről van szó. A migráció irányításakor előnyt lehet elérni a képzettség alapú befogadás csatornáin keresztül.²

A nemzetközi gazdasági irányvonalaknak megfelelően, a tőkeáramlás irányával összhangban egyre nagyobb volument³ tesz ki a magasan képzett, ún. postázott munkaerő áramlása. A vállalati célú áthelyezések aránya az OECD SOPEMI 2002⁴ szerint eléri az összes mozgás 12-15 százalékát. A nagybevándorló országok egyre inkább támogatják a munkaerő ideiglenes tartózkodását, főként az informatika, a kommunikációs technológia, az egészségügy és az oktatás szektoraiban.

A munkaerő térbeli költsége önmagában kijelöli a térbeli irányt, ami hatással van a migráns választására is.

2. ábra. Egy órára jutó munkaerőköltség alakulása, 2000



Forrás: KSH [2003].

Az országok többsége nemzetének biztonságát és stabilitását érzi fenyegetve a beáramlás által – állapítja meg az ENSZ egyik felmérése (ENSZ [1990]). 1976-ban még csak a világ országainak 6,4 százaléka értékelte komolynak a határára irányuló migráció súlyát. 1989-re ez az érték már 20,6 százalékra nőtt, a kétpólusú világ felbomlásával pedig 31,8 százalékra. Mindez arra készítette az egyes államokat, hogy foglalkozzanak a ha-

² „1960-ban a bevándorló és a helyben élők képzettségi szintje közel azonos volt. Az elmúlt negyven év alatt annak a valószínűsége, hogy az érkező személy diplomás lesz, negyedére esett vissza. Mivel a családgyesítés, a humanitárius befogadás, és a diverzitás program az Egyesült Államokban nem képzettségi alapokra helyezi a kiválasztást, és ez jelenti az érkezők 80 százalékát, nem a központi elvárások érvényesülnek. Az illegális migrációra ezek a megállapítások fokozottan igazak. A családi alapon érkezők iskolázottsági romlása nem szolgálja a nemzet célját”, fejt ki az Amerikai Gazdaság Fejlesztési Bizottság jelentése. (www.ced.org)

³ A munkaerő áramlása egy adott fázisban lehet a tőkeáramlással ellentétes irányú is. Az érkező külföldi tőke nem használja, nem építi be a foglalkoztatási hierarchijába a hazai munkaerőt. A hazai munkaerő megfeleltetése, perspektívája szükséges ahhoz, hogy otthon induljon el a nemzetközi karrier útján. Ezt a fázist nevezzük belső vonzásnak, ún. internal brain drain-nek (Rédei [1994]).

⁴ A SOPEMI az OECD nemzetközi migrációra vonatkozó áttekintő releváns kiadványa és adatrendszer.

táraikra nehezedő erősödő bejutási szándékkal, és közösen keressék a megoldási lehetőségeket. A cél, hogy a befogadó minél szélesebb kínálatból választhasson.

Az új hely megválasztásakor két szereplővel kell számolni: a mozgó emberrel és a befogadói környezettel.⁵ A migráló személyek növekvő informáltsága, tudatos döntése a célterületek nagyobb fokú kiszolgáltatottságához vezetett. Aktív stratégia alkalmazása – korlátozás és preferencia – vált szükségessé. A multinacionális cégek a nemzetközi üzletmenet érdekei, a termelés versenyképességének növelése céljából a számukra szükséges munkaerő akadálytalan bejutását akarták elérni. Ezzel migrációs triangulum alakult ki, az érdekek egyenlőtlen képviselésével. A résztvevők (a migráns, az állam és a multik) céljaik érdekében arra kényszerültek, hogy a migrációból származó előnyöket egyeztetéssel, alkuval értsék el.

A közelmúlt migrációs történései

1986 októberében, amikor *Jacques Delors* meghirdette az európai belső piac létrehozását – amely a termékek, a szolgáltatások és az áruk szabad mozgására épült –, az emberek csupán érintőlegesen, a versenyképesség növelésének lehetséges eszközeiként kerültek említésre. Sem a biztonságpolitika, sem a gazdaságpolitika nem hozott végrehajtható rendelkezéseket az emberek szabad mozgásáról, és a versenyképesség növelésének kérdésekor sem merült fel ez a témakör. A szabad áramlás a kereslet és a kínálat egyensúlyozására törekszik. De miért maradt ki ebből éppen a humán tőke? A politika irányítói ekkor még nem vették mintaként az Egyesült Államokba irányuló migrációval elérhető emberi erőforrás többletértékét, a versenyképesség megőrzésének és szellemi tőke toborzásának elemeit, és ekkor még fennálltak a politikai korlátok is.

A tér átalakulásának a Johannesburgi Fenntartható Fejlődés konferencián 2002-ben megfogalmazott jellegzetes elmélete, a fenntartható fejlődés gondolata a következőket megállapítja, hogy a világban értékrendi eltolódás figyelhető meg, az anyagi természetű dolgokról a szellemiek felé tartó, ún. dematerializáció zajlik. Ez oly módon valósul meg, hogy a nagy nyersanyag-felhasználást, a környezeti terhelés csökkentését a termékekbe beépülő többletmunka váltja fel. Ezek együttesen hatnak abba az irányba, hogy a termelés kiterjesztése és növekedése döntően függ attól, hogy a képzett munkaerő együtt vándorol-e a tőkével, és mindez mennyire okozza a termelés és a fogyasztás helyszínének földrajzi szétválását. Ugyancsak figyelembe kell venni a szállítási többletköltséget is (ami hozzáad a termék árához). A versenyképesség megtartásában a virtuális világ nyújtotta új tér és időmódosító technika is szerepet kap. Ma már a világ bármely pontjából lehet irányítani a pénzt, a termelést, a szolgáltatás alakulását; és az emberi erőforrást is, bárhol a világon. Nem kétséges tehát, hogy migrációs konszenzussal, egyetértéssel (vagyis irányítással) többletérték érhető el – de leginkább annak részére, aki legjobban képes érdekét érvényre juttatni.

A külföldiek aránya a legtöbb befogadó országban az 1990-es években a helyi népességhez viszonyítva folyamatosan nőtt⁶, és ma már felismerték, hogy a szabad munkaerő-

⁵ A migráció egy olyan egyensúlyra törekvő folyamat, ami az egyéni adottságokat a környezettel kívánja pozitív összhangba hozni (*Rédei* [1989]).

⁶ A külföldiek aránya számottevő mértékben függ attól is, hogy mennyi idő alatt szerzik meg az adott országban az állampolgárságot.

áramlás kulcskérdése a versenyképességnek. A 2. táblában – Luxemburg és Svájc egyedi esetétől eltekintve – átlagosan 5-10 százalékos külföldi munkaerőt találunk.

2. tábla

A külföldiek száma néhány kiemelt országban és arányuk a helyi népességhez viszonyítva

Ország	1980		1997		2003	
	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék	ezer fő	százalék
Ausztria	282,7	3,7	723,0	9,0	732,0	9,1
Belgium			909,7	9,0	903,1	8,9
Dánia	101,6	2,0	197,0	3,8	237,7	4,5
Finnország	12,8	0,3	62,0	1,3	81,0	1,6
Németország	4453,3	7,2	7173,9	8,8	8372,4	9,1
Görögország	213,0	2,2	153,0	1,5	276,1	3,3
Írország	–	–	96,1	2,7	114,4	3,1
Olaszország	298,7	0,5	991,4	1,7	1240,7	2,2
Luxemburg	94,3	25,8	132,5	32,6	142,8	34,1
Hollandia	520,9	3,7	728,4	5,0	703,1	4,5
Norvégia	82,6	2,0	460,8	3,7	450,1	3,6
Portugália	49,3	0,5	157,0	1,6	172,9	1,7
Spanyolország	182,0	0,5	499,8	1,2	609,8	1,5
Svédország	421,7	5,1	531,8	6,0	522,0	5,9
Svájc	892,8	14,1	1363,6	19,3	1372,7	19,4
Egyesült Királyság	–	–	2084,0	3,6	2066,0	3,5

Forrás: Salt [2001].

1988-ban váratlanul létrehozták azt az európai uniós alkalmi nemzetközi migrációs bizottságot (EU High level working group on migration and asylum), amely tevékenyen foglalkozni kezdett az emberek áramlásának kérdésével, összefüggésben a bipoláris világ felbomlásával együtt járó biztonságpolitikai kérdésekkel. A Maastrichti szerződés idevonatkozó részének kezelésére 1995-ben indították el az ún. 3. pillért (belügyi és igazságügyi rendszer), amely a migrációt a korábbi gazdasági kezelésből a belügyi területre helyezte át. Érdemes megjegyezni, hogy ez akkor éppen ellentétes volt a közép-európai országok folyamataival, ahol a migráció kérdése éppen ezekben az években került ki a belügyi kezelés alól. Ez a lépés ellentmondott a migráció haszonelvű kezdeményezésének is, ugyanakkor jelezte a kérdés határozottan biztonságpolitikai szempontú kezelését.

Ezt követően sorra születtek olyan stratégiai elemek, amelyekből kitűnt, hogy a migráció irányítói tanultak az 1990-es évek fordulóján történekből. Első lépésként belátták, hogy a migrációval nyilvánosan kell foglalkozni, szakítani kell a téma tabuként történő kezelésével. Ezeknek az éveknek a gyakorlata példát mutatott arra is, hogy a kormányok önállóan is képesek szabályozni a beáramlást. Sőt, nemcsak megállítani lehet a beáramlást, de – a növekvő migrációs nyomást kihasználva – célszerű preferenciákkal élni. A migráció előnyös hatásai közül elsőként a népesség növekedését jelentő hatást értékelték, a fiatalító és a munkaerő-piaci előnyöket, jelentő hatást később vették górcső alá. Mint azt az adatsor mutatja (lásd a 3. táblát), a külföldi munkaerő aránya a helyi munkaerőpia-

con belül kismértékben, de növekedett (ebben a migrációt támogató országok jártak élen).

3. tábla

Néhány OECD-ország külföldi munkavállalóinak aránya a teljes munkaerőpiacon belül
(százalék)

Ország	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	2000.	2003.
	év								
Németország	7,1	7,5	8,0	8,9	8,9	9,0	9,1	10,2	11,0
Ausztria	7,4	8,7	9,1	9,3	9,7	9,9	10,0	9,9	10,2
Belgium	–	–	–	–	–	7,8	8,2	7,9	8,3
Dánia	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9	3,0	3,1	3,5	4,1
Spanyolország	0,6	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,5
Franciaország	6,2	6,0	6,0	6,1	6,3	6,2	6,3	6,1	6,9
Magyarország	–	–	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Olaszország	–	1,3	1,4	1,5	1,5	1,7	1,6	1,8	2,0
Írország	2,6	2,9	3,0	2,7	2,5	2,9	3,5	3,4	3,8
Japán	–	–	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4
Luxemburg	45,2	47,5	49,2	49,7	51,0	52,4	53,8	55,1	56,4
Norvégia	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	2,5	2,6	2,8	3,2
Hollandia	3,1	3,3	3,5	3,3	3,3	3,2	3,1	2,9	3,4
Portugália	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,8	1,8	1,8	2,1
Svédország	5,4	5,3	5,3	5,1	5,0	5,1	5,1	5,2	5,5
Svájc	18,9	17,8	18,3	18,5	18,9	18,6	17,9	17,5	20,1
Egyesült Királyság	3,3	3,0	3,6	3,4	3,4	3,5	3,4	3,6	3,9

Forrás: OECD SOPEMI [2003].

A migráció történetéből azt vonhatjuk le tanulságként, hogy a megállító típusú „akadályépítés” nem volt tartósan eredményes megoldás. A műszaki zár, a vasfüggöny a szocializmus idején a kelet-európai országokban ugyan akadályozta a hazaiak kijutását, de alapvetően a nyugat-európai országok biztonságát jelentette: nem kellett tartaniuk a keleti beáramlástól. A korlátozás, a műszaki és szellemi izoláció nem volt tartós, a merev rendszerirányítás megbukott. A migrációval elérhető haszon csak egy rugalmas irányítási rendszer mellett jelenhet meg. A keleti határ átjárhatóvá vált, és ezzel alapvető igénnyé vált a nyugati világ biztonságos védelme.

Azzal, hogy a potenciális küldő országok földrajzilag távolabbra kerültek a befogadókól, a költözést fontolgatók egyre jobban felkészültek, több információt gyűjtöttek a bejutásról, egyes esetekben a migránsok még a kormányzati intézkedéseket is „sarokba is szorították”⁷ (példa erre a kínaiak növekvő migrációja).

HAZAUTALÁS – HUMÁN TŐKE

⁷ Európában korábban soha nem regisztrált népek léptek át országhatárokat. A növekvő földrajzi távolsággal együtt járó kulturális eltérés fokozta a beilleszkedési zavarokat. A küldő régió lakosságának reprodukciója mérséklődött, kevesebb migrációs életkorúval számolhattunk, az otthoni körülmények lassú javulása sem jelentett fokozódó migrációs nyomást.

Az államok nemcsak a biztonság, a munkaerő-piaci és a népesedés területén számítottak a migrációs kapcsolatokra, hanem a hazautalások útján érkező tőke kapcsán is. Az alábbi táblázat bemutatja ennek szerepét egyes kiemelten érdekelt nemzetgazdaságokban.

4. tábla

A hazautalások szerepe, 2002-ben

Ország	Hazaküldött összeg (millió dollár)	A hazaküldött összeg aránya a „hazai” ország exportjához képest
Európán belül		
Ciprusba	93	13,0
Görögországba	1387	23,1
Olaszországba	3926	2,8
Portugáliába	3706	29,1
Spanyolországba	1861	4,3
Törökországba	3040	26,1
Jugoszláviába	6290	46,4
A világ más részein belül		
Algériába	306	4,0
Bangladesbe	771	59,1
Indiába	2750	23,1
Marokkóba	1454	43,9
Pakisztánba	1897	38,7
Tunéziába	488	16,6

Forrás: IOM [2003].

A migrációval foglalkozó kutatók egyre többet írnak a határokon átlépő mozgás esetleges hasznáról (*Papandreou* [2002], *J. Demény* [2004], *Widgren* [2004]). Mindez a következőkkel hozható összefüggésbe:

- Az elmúlt évtizedekben több szó esett a migráció zavaró hatásáról, mint annak lehetséges hasznáról. (Az amerikaiak XIX. századi „Mi munkaerőt kértünk, és emberek érkeztek” szólása a mai napig érvényben van.)
- A keleti bővítéssel a migráció kezelésének új feltételei jelentek meg, azaz, a keleti izoláció nem védte nyugatot a tömeges és ellenőrizetlen bevándorlástól.
- A tömeges beáramlásnak új, Európán túli földrajzi forrásai jelentkeznek (pl. Ázsia és Afrika bekapcsolódása).
- Napjainkban már nem a tömeges beáramlástól való félelem jelenik meg az európai befogadási gyakorlatban (*The Economist* [1991]), hanem az, hogy az öregedő társadalom a magas jóléti szolgáltatást nehezen képes fedezni a járulékokból. Az idősebb lakosság a tudásgazdaságban, az információs társadalomban csak korlátozottan képes részt venni. Ideje az eddigi anti-migrációs politika helyett pro-migrációs gyakorlatot hirdetni, vagyis ne csak korlátozással akarjunk eredményt elérni, hanem keressünk többoldalú előnyös célokat (demográfiai, munkaerő piaci hiányon alapuló fejlesztési célokat), és aktívan működünk közre ennek elérésében.

Az európai kormányok néhány év alatt a migráció nemzeti szinten történő kezeléséről a nemzetek feletti gyakorlatra tértek át (*Saskia* [1996]). Az Európai Unió létrehozásakor kettős cél vezérelte a tagállamokat. Hajlandónak mutatkoztak a gazdasági integráció folytatására (áru-tőkeáramlás), ám kormányközi alapon óhajtották a továbbépítést. Ebből a kiinduló helyzetből született a három pillér koncepciója. A Maastrichti szerződéssel be-

vezetett többpilléres megoldás lényege, hogy az Unió széles hatáskörrel rendelkezik, de az új hatáskörök zömét a tagállamok közösen, alapvetően kormányközi alapon gyakorolják. A Maastrichtban elfogadott megoldás szerint az új Unió első pillére az ún. Európai Gazdasági Közösség, a második pillér a kül- és biztonságpolitikai együttműködés, a harmadik pillér pedig a bel-, és igazságügyi együttműködés lett. Az Unió erre a három pillérre helyezte a különböző döntési folyamatokat, és a „közösséggé válás” különböző fokai szerint beszélünk erősen integrált politikáról (melynek esetében a döntés a közösségi intézmények kezében van), kis mértékben integrált politikáról (ez esetében a tagországok nem ruházták át minden jogosultságukat), és végül kormányközi politikáról. Kormányközi például a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés, melyekben a tagországok megőrzik szuverenitásukat. A migráció kérdése kezdetben az erősen integrált politikát jelentő 1. pilléren történt, és a munkaerő áramlását a liberalizált kereskedelem részének tekintették; majd a kérdés kezelése átkerült a 3. pillérbe, a belügyi és igazságügyi rendszerbe, ami kormányközi szintű egyeztetés része. Erre az egyeztetésre a kormányoknak is nemzeti stratégiával kellett felkészülni. Az új tagok 2004-es csatlakozásával – és különösen a következő kör bővítésével – túl kell lépni ezen a védelmet jelentő határokon.

Továbbgondolva a kérdést, felmerül, hogy kik ennek a folyamatnak az irányítói és kikre vonatkozathatók a stratégiák, kik lesznek a haszonélvezői? Az 5. tábla adataiból azt látjuk, hogy a befogadókhöz képest az érkezők megoszlása a képzetlenek és a magasán képzettek körében tér el. A középfokú végzettséggel rendelkezők a migránsok és a helyi lakosság körében azonos arányban vannak jelen. Ezek a tények összefüggésbe hozhatók azzal a törekvéssel, hogy a migrációs politika igyekszik korlátozni a képzetlenek bejutását.

5. tábla

Diszkrepancia index néhány OECD-országban (1995-98 év átlaga)

Országok	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
	végzettségű		
Egyesült Államok	2,23	0,68	0,82
Németország	2,99	0,60	0,62
Franciaország	1,83	0,47	0,63
Olaszország	0,89	1,08	1,36
Nagy-Britannia	1,56	0,57	1,43
Kanada	0,96	0,66	1,37
Svédország	1,94	1,17	1,02

Megjegyzés. Ha az index értéke 1, akkor az érkezők iskolai végzettsége azonos a helyben élőkével. Ha 1-nél nagyobb, akkor a migránsok között nagyobb arányban található olyan végzettségű, mint az autochton populációban.

Forrás: OECD [2002].

A migrációval elérhető a helyben élők iskolázottságának növelése, az ország szellemi tőkájének növelése. A 6. tábla adatai a tengerentúli országok helyben élő, illetve migráció útján elérhető humán erőforrását hasonlítják össze az ezredfordulón. Láthatjuk, hogy az EU-25 lakosságának közel fele alapfoknál alacsonyabb végzettséggel rendelkezik, és a

bevándorlók nem javítják ezt az arányt. Az Egyesült Államok, Japán és Európa közös versenyképessége növelése érdekében arra van szükség, hogy gyorsan és akadálytalanul befogadhassanak képzett embereket, és ezzel szemben korlátozzák a képzetlenek bejutását.

6. tábla

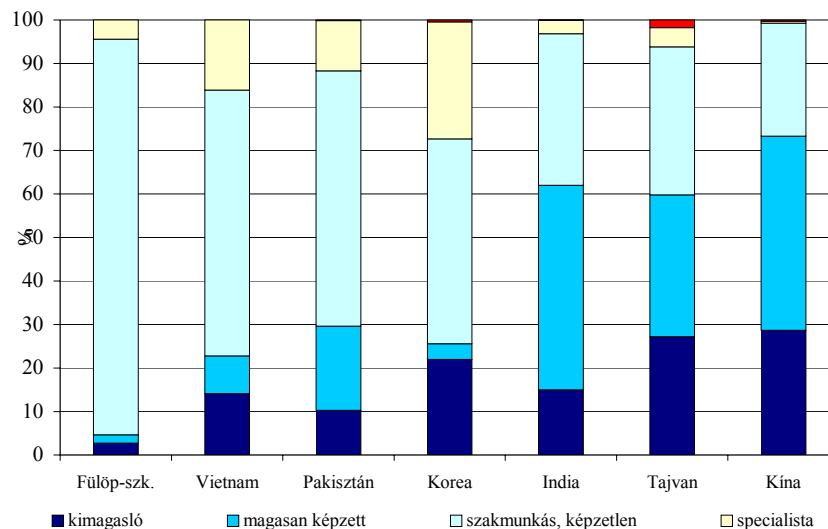
Az EU-25, az Egyesült Államok valamint Kanada lakosságának és a bevándorlóknak a megoszlása végzettség szerint (százalék)

Megnevezés	Alapfokú	Középfokú	Felsőfokú
	végzettségű		
Európába bevándorló	52	30	18
Európában élők	43	39	18
Amerikába bevándorlók	27	50	23
Amerikában élők	15	62	23
Kanadába bevándorlók	22	50	28
Kanadában élők	21	50	29

Forrás: EUROSTAT [2001].

A fenti adatok azt mutatják, hogy Kanadában a migránsok iskolai végzettség szerinti összetétele hasonló a belföldi lakossághoz. Az Egyesült Államokba érkezők között a helyi lakossági összetételhez viszonyítva kétszer akkora mértékben találhatunk aluliskolázott személyt. Az érkezők iskolai végzettsége minden befogadó országra nézve más és más (lásd a 3. ábrát). Az Európában élők alapfokon iskolázottabbak, mint az érkező populáció, azaz a migráció nem növeli a humán tőkét.

3. ábra. Az Egyesült Államokba foglalkoztatási alapon belépők küldő országonkénti megoszlása



Forrás: INS [2002], 78–81. old.

Az egyes emberek megalapozott, tudatos migrációs döntését célszerű tanácsadással is támogatni, ez része lehet a jogszerűtlen migráció elleni küzdelemnek. Ugyanis, ha megismerjük a bejutni kívánók szándékát, ez információt jelenthet a stratégia megalkotói számára is. A migrálók megválogatása lehetőséget teremt arra, hogy kisebb legyen a szociális járadék felhasználása. A beilleszkedés kulcskérdés, ezzel javítható a migránsok együttélése az új helyen szomszédaikkal, és számottevő mértékben javulhat a migráció útján, helyben elérhető haszon. A haszonelvű stratégiai gyakorlat a közmegegyezés része. Az integrálódási folyamat keresletnek megfelelő irányítása részét képezi a távlati letelepítési scenáriónak, mind a népesedés, mind a munkaerő piac, mind a területi fejlődés szempontjából.

A külföldi munkaerő ideiglenes vagy tartós alkalmazásának három célja lehetséges:

1. A keresleti és kínalmi eltérésekből adódó *kereslet-kínálat hézagok kitöltése* (például ápolók, mérnökök esetében, valamint a gyorsan felfutó (információtechnika) iparágaknál). A már kiképzett külföldiek betölthetik az üres állásokat, amíg a hazai oktatási rendszer szakemberek képzésével utol nem éri a megnövekedett keresletet.

2. *A világpiacon található legjobb munkaerő alkalmazása*, vagy annak lehetővé tétele, hogy a multinacionális cégek könnyen mozgathassák embereiket a különböző országok között, elősegítve erősebb, sokszínűbb menedzsment kialakítását.

3. *A nemzet humán-erőforrás tőkéjének növelése*, ezzel ösztönözve a gazdaságot a még nagyobb eredmények elérésére. Azzal, hogy külföldieknek adjuk át a 3D-ként⁸ ismert tevékenységeket, lehetővé tehetjük a hazai munkaerő más tevékenységben történő foglalkoztatását.

A beáramlás tervezett szempontok szerinti megvalósulása nemcsak kedvező többletet jelent a célterület számára, de kisebb szociális ráfordítást is igényel, mint a nem kívánt személyek letelepedése. Kutatásainkban a következő kérdésekre kerestük a választ:

⁸ dirty, demand, danger, azaz, piszkos, szükséges és veszélyes.

- A migrációs érdeklődés célterületei egybeesnek-e a regionális fejlettséggel, azaz a migránsok mennyiben követik az életszínvonal térbeli alakulását?⁹
- Az érkezők földrajzi diverzitása összefüggésben van-e a letelepedők számának nagyságával?

Megnéztük, az egyes államokba érkező migráció mekkora hányadát teszi ki az összes Egyesült Államokba érkezőnek, és ezt mint migrációs súlyt viszonyítottuk az adott államban élő lakosság Egyesült Államokbeli hányadához. Ezzel összefüggést kerestünk arra nézve, vajon igazolható-e az, hogy a migráció térbeli eloszlása követi a már ott élő lakosság térbeli eloszlását, vagy eltér ettől? Ha eltér, akkor mennyiben hozható ez összefüggésbe az egyes államok gazdasági fejlettségével? Mindkét vonatkozásban gyenge összefüggéseket tapasztaltunk. Az adatok különösen a fejlett és nagy bevándorlást mutató régiókban: Kalifornia, Texas, New York és Florida esetén szóródtak. Azzal a feltételezéssel éltünk, hogy itt több irányú motivációról lehet szó – vagyis a migráció mennyisége összefüggésbe hozható a földrajzi diverzitással. A legnagyobb bevándorló államot, Kaliforniát kiemelve a vizsgálatból, a korreláció értéke erősödött. A nagy befogadó államok „kijéte” erősítette az összefüggést. A nagy tömeget befogadó államokkal együtt vizsgálva a bevándorlási érdeklődés térbeliségét és a GDP alapján jellemzett gazdasági fejlettséget, azt állapítottuk meg, hogy a logaritmikus illesztésünk kedvezőbb volt, mint a lineáris. Abban az esetben, ha a meghatározó négy államot kiejtjük az értékelésből, a fennmaradó 46 államra már erősödő összefüggés volt jellemző.

Álláspontok

A migrációs folyamatok nem spontán zajlanak, hanem érdekegyeztetéssel valósulnak meg, döntéshozói és végrehajtói érdekek összehangolásával.

A globalizáció erősödésével nő az üzleti élet érdeklődése, az üzleti élet szereplői maguk is jelen vannak a migrációs tárgyalóasztaloknál, és céljaikat érvelő módon kifejezésre juttatják annak érdekében, hogy a számukra szükséges munkaerő minél bővebb körből váljon elérhetővé, a „lehető legjobb” elve alapján. Az esetek egy részében azt látjuk, hogy az ország érdekeit hangoztatva érvelnek a bejutás mellett, miközben a valódi mozgatórugót pusztán csak az jelentheti, hogy a vállalat az adott országba települt. Az üzleti szereplők érdeklődése a vállalat számára szükséges képzett munkaerő foglalkoztatására irányul, és ez momentán egybeesik az ország érdekével is. Az országoknak a tömegek irányítására vonatkozóan céljuk a *korlátozás* (a hazai munkaerő védelme), illetve *toborzás* (a hiányterületeken). A korlátozásnál a cél az, hogy megakadályozzák a nem kívánatos beáramlást, vagy a nehezen ellenőrizhető tömeges bejutást; toborzáskor pedig lehetővé kívánják tenni az ország igényeinek legjobban megfelelő életkori, szakmai választást. Az országok célja a nemzeti szint, ahol elsődleges szempont a biztonság kérdése. A biztonság egyben a hozammal is összefügg.

A migrációs érdeklődésre, az ezzel elérhető haszonra aktívan működő kiválasztási feltételekkel lehet válaszolni, ami megteremti a biztonságot és követi a haszonelvűséget. A korlátozások és a preferenciák alkalmazásához szükség van a hazai igények naprakész és alapos ismeretére, a hazai támogatási eszközök felhasználására és azok regionális szinten

⁹ Megállapítottuk az Egyesült Államokba érkező összes bevándorlókon belül az egyes államokba érkezők arányát, és az arányokból migrációs súlyt képeztünk, melyet az államok népességi arányához viszonyítottunk.

történő alkalmazására. Az üzleti élet „belépett” a nemzetgazdaság szabályozásába, és jelen van a migráció esetén is, így az ország érdekei csak korlátozottan képesek érvényre jutni.

Az állam szerepe az irányítás kérdésében erőfeszítései ellenére is csökken. Szerepe azáltal is szűkebb lett, hogy a hagyományos befogadó államokban az irányítást arra a térségi szintre helyezték, ahol a kérdések felmerülnek. Megerősödött a regionális szint, és ezzel az egyeztetési folyamat a migráns, a befogadó állam, a multinacionális cég és a régió „gazdája” közötti folyamattá vált.

A MIGRÁCIÓ SZUBSZIDIARITÁSA

Az országos, nemzeti szabályok szerint befogadott személy konkrét földrajzi helyen él. Célszerű, hogy a migrációt érintő valódi döntések ott történjenek, ahol azok hatása érvényesül, ezzel egyfajta szubszidiaritás valósul meg. A legtöbb nagy befogadó ország ma gyakorlatában azt vallja, hogy a migráció térbeli választását azzal tudja a legjobban orientálni, ha a regionális fejlesztési tervek céljaival már a letelepedés előtt megismerteti az érdeklődőt, és családi – ún. szponzorálási – kapcsolatokat épít, amivel a központilag támogatott integrálódást, a szakmai elvárások megfogalmazását területi preferenciákon és forrásokon keresztül képes adott helyre irányítani.

Napjaikban a legtöbb befogadó felismeri, hogy a migráció irányítható és többlet értéket jelenthet: a vándorlás révén nyereség érhető el, a gazdaság új erőforrással gazdagodik. A korábbi évtizedekben azt láttuk, hogy a nemzetközi fejlesztések más országba történő helyezésével gondolták helyben tartani az adott ország népességét (OECD [1993]). A migráció és fejlesztés ezen kapcsolata nem hozta a várt eredményt. A mobilitási hajlandóság, az új térségek bekapcsolódása a világ folyamataiba újabb tömegeket indított útnak. A fejlesztések térbeli hatásaként a fejlett világban már tapasztalatot és képesítést szerzett személyek egyre inkább visszatérnek abba az országba, ahonnan elvándoroltak (lásd Kína esetét), és a fejlesztések felfutó régiókba történő áttelepítésével arra kényszerítik a magasan képzetteket, hogy azokba a térségekbe igyekezzenek, ahol képességeiket kamatoztatni tudják. Ily módon a migrációs irányok módosulnak, és a fejlett világból ismét a fejlődő világ felé terelődnek, amivel térbeli átrendeződés indul el, és kiegyensúlyozottabbá válhat a migrációs mozgás.

Megállapíthatjuk, hogy a migrációs kérdéseknél meglévő három érdekcsoport – az üzleti tulajdonos, az ország és a migráns – mellett megjelenik és megerősödik a negyedik, a regionális szint. Az egyes térségek felismerték a migrációból nyerhető új forrás lehetőségét, azt, hogy stratégiai jelentőségű új szakmai vagy egyéb elvárások alapján megfogalmazott elvek végrehajtásával gyorsabban képesek céljaikat megvalósítani. A regionális együttműködésről nemcsak országok szintjén beszélhetünk, de a letelepedésben érintett régiók esetén is. Azok a régiók, ahová a migrációnak jelentős érdeklődése irányul, fokozottan érdekeltek a helyi befogadásban. Míg a nemzeti szabályozás tömegekre fogalmaz meg fő irányokat és kvótákat, addig a regionális szint folyamatos és egyéni kapcsolatot épít ki a személyekkel, értékeli és a helyi igények ismeretében fogalmazza meg elvárásait. Ennek ellenére kevés példát látunk arra, hogy az országotól eltérő regionális, vagy városi szintű szabályok szerint történne a befogadás.

Kanada és Ausztrália mutatja a legjobb példát arra, hogy a kérelmeket értékelő pontszámokban a területi szemléletet is érvényre lehet juttatni. Egyértelművé teszik, hogy ha valaki vállalja azt, hogy kedvezőtlen adottságú, elmaradott régióban telepszik le, ekkor kedvezményeket kap. A jövőben azok a régiók, amelyek gazdaságuk gyorsítására tudják felhasználni a migráció útján érkezőket, várhatóan ilyen típusú stratégiát fognak alkalmazni. Javasolható, hogy egy nemzeti migrációs politika kialakítása során az érdekelt régiók képviselői is részt vegyenek a letelepítés földrajzi, gazdasági lehetőségeinek formálásában. A nemzetközi technikai segítségnyújtások, a globális és helyi költségek megosztása szintén konkrét földrajzi helyhez kapcsolódnak, és ebben figyelembe kell venni a többirányú térségi célt és gyakorlatot.

Ma már a stratégia alkotóinak érdeklődése kiterjed a várható események hatásaira, azt is nézik, az esemény elmaradása esetén milyen következménnyel szembesülhetnek. A központi és a regionális folyamat irányíthatóságára való törekvés azt is jelenti, hogy felismerik az ebből származtatható előnyöket és hátrányokat. Ilyen például a nemzetközi oktatásra irányuló szándék, a regionális irányítói szerepkör fejlesztése.

A migrációs kutatások azt hangsúlyozzák, hogy a mozgás fő célja a jobb életminőség elérése, ami lépcsőzetesen valósul meg. A migránsok hosszabb időtávban gondolkodnak, a helyváltoztatással növelni akarják esélyüket a mobilitási piacon; a több helyen szerzett készség és képesség humán tőkévé halmozódik, ami több választási lehetőséget teremt számukra.

A mozgással nemcsak a képességek, készségek, de a migráns kultúrája, értékrendje is közvetítődik. A migráns abban az országban fizeti az adót, egyéb járulékokat, ahová a mozgás irányul, ez bevételt jelent az adott ország számára. A migránsok életkor szerinti kiválasztása a következők miatt is fontos:

- Az adott ország jóléti rendszeréhez képest kedvezőtlenebb helyzetű befogadottak jelentős szociális terhet jelentenek, zavaró hatással lehetnek a helyi társadalomra, ezzel rontják a befogadási hely klímáját.
- A befogadó országban történik nyugdíjuk fizetése.
- A magasán képzettek humántőke importot jelentenek.

A migrációs folyamat egyik, a helyi társadalomra gyakorolt következménye lehet az idegenellenesség, különösen akkor, ha az érkezők közpénzből jutnak támogatáshoz. Ebben az esetben a migránsok és a migráció egésze iránti hozzáállás idegengyűlöletet teremthet. A közvéleményt befolyásolja a migránsok mindennapi magatartása. Amennyiben a kiválasztás hozadékkal jár együtt, akkor a helyben élőkkel is jobb kapcsolat, gazdagabb kultúra alakulhat ki, és ez a beilleszkedés sikerét jelenti.

Mindez arra utal, hogy a migráció egyoldalú szemlélete nem elősegíti, hanem éppen séggel korlátozza a folyamat sikerét. A harmonizált, egymáshoz közelítő gyakorlat lehet alapja egy hosszú távú és eredményes migrációs politikának.

A migráció megpróbáltatást jelent mind az érkező személy, mind a befogadó környezet számára. A nem eléggé alapos felkészülés, a migrációs szándékok ismeretlen volta¹⁰ többnyire csak a már bekövetkezett eseményekre történő reagálást teszi lehetővé. Kiemelten kockázatos a helyzet akkor, ha magas a jogszerűtlen bejutások száma, esetleg vá-

¹⁰ A migrációs szándékok alaposabb megismeréséhez alapos előkészítés szükséges. Számos országban on-line kérdés-tehete fel, melyre és jogi választ kap a kérdező, ami információt jelent számukra és azoknak is, akik a honlapot működtetik.

ratlan tömeges beáramlástól lehet tartani, különösen abban az esetben, ha nincs rendszer, amely időben figyelmeztet.¹¹ Axióma az is, hogy a jogszerű bejutások növelése együtt jár az illegális mozgás növekedésével.

A világ legnagyobb illegális határsávja az amerikai-mexikói határszakasz. Az Egyesült Államok liberalizálta az áru, a tőke és a szolgáltatások kereskedelmét, határának át-lépését azonban nem.¹² Az áru, a tőke és a szolgáltatások liberalizálásának kapcsolódnia kellene az emberek szabad áramlásához.

Az Európai Unió növekedést gyorsító, ún. Lisszaboni stratégia elképzelése szerint a jövőben a szolgáltatások szabad áramlásával versenyképesebb helyzet érhető el. A kérdésben némi megtorpanás látszik, mivel – az egyes szolgáltatási ágazatok behatolásától tartva – a „származási elvet” kell alkalmazni.¹³ A 2005 tavaszán megindult tárgyaláso-rozat az hangoztatta, hogy ki kell bontakoztatni a szolgáltatások belső piaci lehetőségeit, és egyidejűleg törekedni kell az európai szociális modell megőrzésére. Most már csak abban kellene a tagállamoknak állást foglalniuk, hogy miként tartozik a munkaerő a szociális modellbe? Több jel utal arra, hogy a bővülő tagállamú kontinens nincs felkészülve arra, hogy összehangolja a gazdaság szabad áramlását a munkaerő-piac politikájával.

LIBERÁLIS GAZDASÁGI KÖRNYEZET – KORLÁTOLT MUNKAERŐMOZGÁS

A szabad áramlás elveinek megfelelően a gazdasági együttműködések abból az üzleti célból létesülnek, hogy a ennek az áramlásnak minden elemét felhasználják profittermelés érdekében. Az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (NAFTA) a világ egyik legnagyobb migrációs mozgását jelenti, azzal, hogy a mexikóiak, a kanadaiak, és az amerikaiak számára lehetővé teszi a munkavállalási célból történő szabad áramlást, vándorlást. A rendszer a gyakorlatban azonban nem cirkulációt, hanem egyirányú vonzást jelent.¹⁴

Magyarország 1990 elején az állampolgárainak nyújtott világtúléveléssel együtt egyben „biztonságos ország” besorolást kapott. 1993-ban tagjai lettünk a Szabadkereskedelmi Társulásnak, és Közép-Európában vezetőkké váltunk a külföldi tőkebefektetés terén. Megvalósult az áru, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása. 2004-ben bekövetkezett uniós tagságunkkal a munkaerő áramlása azonban csak két országgal valósulhatott meg

¹¹ Az Egyesült Államokban mintegy évi 12 millió illegális bejutást becsülnek, ami a korábbi „földrajzi eloszóró”, Ellis Island megszüntetése óta, folyamatosan nő. Az 1950-es években ez a mennyiség hatévi illegális bejutással volt azonos. Ez 4000 fő/nap dokumentálatlan bejutást jelent, ami veszélyezteti az ország biztonságát.

¹² Itt évi 1,5 millió fő bejutása a jellemző, ami háromszorosa az európainak. Erőteljes növekedés tapasztalható az illegális bejutásban, így például Nagy-Britanniában az elmúlt 10 év alatt 15-szeresére nőtt a határellenőrzés által feltárt jogszerűtlenül bejutó vagy tartózkodó személyek száma. A biztonsági fenyegetettség mellett ez azt is jelenti, hogy a jogszerűtlen bejutás a fekete gazdasággal összefüggő üzletgá fejlődött. Az amerikai bejutás nemcsak az egyik legköltségesebb, de nagy tömegű is. Az ezen a határszakaszon az évi 10 milliárd dollárba becsült „iparág” a világ engedély nélküli bejutásainak a felét jelenti. Az itt keletkező pénz olyan gazdasági tevékenységekhez keres utat, ahol elegendő hasznot képes felmutatni. Mindez kellemtlen, biztonságot fenyegető körülménye a mozgásnak.

¹³ Eszerint minden vállalkozás a telephelye szerinti tagállam szabályai szerint nyújthatna szolgáltatást bárhol Európában. Fontos megszorítás, hogy a másik tagállamban ideiglenesen kihelyezett alkalmazottnak ki kell fizetni a célországban előírt minimálbért. Ebben az esetben várható, hogy az alacsony bérszínvonalú új tagállamokban erősödnének meg a szolgáltatások, ami hosszú távon a keleti bérek emelkedéséhez vezetne.

¹⁴ A mozgás a következő kategóriákban zajlik: kereskedelmi és beruházó, üzleti célú látogatás, szakmai tevékenység céljából érkező, vállalaton belüli áthelyezés. Elvárás a legalább középfokú végzettség, és a mexikói magasan képzettekkel szemben éves kvótát is alkalmaznak.

korlátozás nélkül. Az Európai Unió többi új tagállamban is – hasonlóan az Egyesült Államokhoz – nagyobb figyelmet kapott a tőke, az áru és a szolgáltatás szabad áramlása, mint a humán erőforrásé. A liberalizálás akkor lesz majd teljesnek tekinthető, ha az kiterjed az emberek mozgására is.

Az országok szintjén megvalósuló migrációs együttműködések konzultatív jellegűek, megállapodások kötöttek a közösen érdekelt területek figyelésére, a szerződések és szabályozások előkészítésére. Mindezt az a felismerés alapozza meg, hogy közösen hatékonyabban tudnak működni. Az 1991-ben elindult *Budapest-folyamat* a vízumharmonizációt tűzte kis célul a közép-európai országok és a befogadó országok között. A FÁK országai közötti együttműködés egyik kiemelt pontja pedig a határellenőrzés volt, az együttműködők érdeklődésének központjában az Ázsiából érkező migráció Oroszországon keresztül vezető fő útvonala állt.

Gyakran ezek az együttműködések teremtenek fórumot a küldő és a fogadó országok közötti párbeszédhez. Erre példa az Egyesült Államok és Mexikó közötti ún. *Pueblo-folyamat*. A NAFTA tárgyalásai során felhívja az egyes országok kormányzatának figyelmét arra, hogy felelősek a hazájukban élők emberek életminőségének javításában, ezzel megakadályozhatják az esetleges kiáramlást. A tömeges és váratlan beáramlás megelőzésére a legtöbb ország ún. korai megfigyelő rendszeren keresztül igyekszik információt gyűjteni a fő kibocsátókról. Virtuális titkárság működtetésével, vagy nyilvános, véleménykérő, jogi segítséget nyújtó hírekkel igyekeznek többoldalúan felmérni a migrációs szándékokat.

A nagy befogadó országok migrációkezelése

A hagyományos befogadó országokban 1,1-1,3 millió letelepedés valósul meg évente, ami a világ összes vándorlásának a felét jelenti. Ehhez még számításba vehetjük a közel fél milliós tartós munkavállalót. Ausztrália, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok magas egy főre jutó nemzeti jövedelemmel, jóléti állammal és vonzó lehetőségekkel rendelkezik, ami egy történelmileg kialakult gyakorlat része. És mégis, ezekben az országokban is a befogadásnak csak alig negyede történik képzettségi alapon, a többi család-egyesítés útján valósul meg. A család-egyesítés nem teszi lehetővé az összetétel alapján történő válogatást – a migrációs folyamat akkor irányítható a legjobban, ha a képzettség alapján történik a befogadás.

Számos ország számol be arról jelentésében, hogy azok aránya, akik az országba történő beérkezést követően kérik huzamos tartózkodásukat vagy bevándorlásukat, az összes belépés 40 százalékát is elérheti. Ebből következően nemcsak a belépés előtti ellenőrzésre, szűrésre kell figyelni a végrehajtás során, hanem azon személyeket is figyelni kell, akik már belépve, a környezetet megismerve kívánnak ott maradni. Következésképpen a migrációkezelés megkülönböztet előzetes és utólagos ellenőrzést. A befogadó ország szempontjából az a kívánatos, hogy azok lépjenek be, akiket szívesen lát, akik nem jelentenek veszélyt a számára, és akikre szükség van a gazdaságban. A szűrésre használt pontrendszer egy racionális eszköz – nézzük meg, hogy a már kialakult gyakorlattal rendelkező országok milyen szempontokat vesznek alapul.

Kanadában a rendszer elemei nyilvánosak, bárki kiszámolhatja, milyen esélyei vannak. A legtöbb pontot az iskolai végzettségre, a nyelvi képzettségre adják¹⁵, és a rokoni kapcsolatok jelentik a legkisebb értéket. A legtöbb pont azért jár, ha valaki tudományos minősítéssel rendelkezik, vagy 17 évnyi folyamatos nappali képzést tud bizonyítani. A tapasztalat a végzettséggel azonos pontot ér abban az esetben, ha valaki a szakmájában dolgozik: minden szakmában eltöltött év 10 pont, az azon kívül eltöltött évek 5 ponttal veendő figyelembe. Figyelemre méltó, hogy a végzettség (graduation), képzettség (skill), tapasztalat (experience) és képezhetőség (ability) gyakorta azonos elbírálást jelentenek a bejutás során. Mivel az adatgyűjtés a végzettség alapján egyértelműen elvégezhető, ezért a statisztikák is erre vonatkoznak.¹⁶ Az életkort tekintve a 21-44 év közötti személy kaphat maximális pontot.¹⁷

Ausztrália pontrendszerében a pontok felét a képességekre lehet adni, ezt követi az életkor és az angol nyelvtudás. A képességeknél azok kaphatnak maximális pontot, akik a foglalkozások listáján jelzett tapasztalattal rendelkeznek. A szükséges és hiányszakmák listáját folyamatosan karbantartják a munkaerő piaci jelzések szerint, és a jelentkezők közül azok, akik rendelkeznek a keresett szakmai képességekkel, a lehetséges pontok felét ebből az ismérvből meg is szerezhetik. Aki csak egy szélesebb értelemben sorolható ide vagy más, de nem a listában szereplő szakmával rendelkezik, annak kevesebb pont jár. A humán tőke értékelésének másik felét éri az életkor, amennyiben valaki 18-29 év közötti; 44 éves kor felett csökkenő pontok járnak.¹⁸

Az Egyesült Államok a foglalkoztatás és képzettségi alapú befogadásban ötféle kategóriát használ (a befogadottak hozzátartozóikkal együtt jöhetnek):

1. *Elsőbbséget élvező dolgozók.* Azok a személyek, akik rendkívüli képességekkel bírnak – például kiváló professzorok, kutatók, multinacionális cégek vezérigazgatói vagy menedzserei, sportolók, művészek. Az ebbe a csoportba tartozóknak nem kell rendelkezniük munkájánlattal, viszont a letelepedés után munkájukat saját szakterületükön kell, hogy végezzék. Azok sorolhatók ide, akik kivételes képességűek vagy nemzetközileg elismert díjjal rendelkeznek, továbbá azok, akik legalább három nemzeti vagy nemzetközi díj tulajdonosai, amit a szakterületükön elért kiemelkedő eredményért kaptak.

2. *Magas képzettséggel rendelkezők* (pl. PhD). Ehhez a kontingenshez jönnek pluszban az első preferenciában fel nem használt vízumok.

3. *Képzettek és szükséges képzetlenek,* illetve a felsőbb preferenciákban fel nem használt helyek értendőek ide. 10 000 fős limitet állapítottak meg a képzetlen munkásokra.

4. *Speciális bevándorlók* (pl. miniszterek, lelkészek, az Egyesült Államok kormányának külföldön élő alkalmazottai).

¹⁵ Általánosan alkalmazott az ún. Canberra-tanulmány, amely egységesíti a végzettségek és a képzettségek értelmezését (OECD [2002]). A „Canberra manual” néven ismert összefoglaló segíti a statisztikusokat az egységes osztályozásban. Egyes országokban ugyanis nemcsak a végzettséget, a képességeket nézik, hanem azt is, hogy végzettségének megfelelő területen dolgozik-e a személy?

¹⁶ A készségek, képességek, a képezhetőség kedvező esetben további 10 pontot eredményezhet. Ha anyanyelvi szinten beszél az angolt, akkor kaphatja a legtöbb pontot és a pontérték csökken a tudásszint szerint. Amennyiben állásajánlattal rendelkezik, akkor kaphatja a foglalkozási kiválasztásban a legtöbb pontot.

¹⁷ A 45 év felettiek 8 pontot, a 48 felettiek 2 pontot kaphatnak, a 16 alatti és a 49 felettiek pedig nem kaphatnak pontot az életkorukért.

¹⁸ Maximum 20 pontot kaphat az angol nyelvtudásért. A foglalkozások listájában szereplő tevékenységben szerzett tapasztalatokért további 10 pont járhat. Hasonlón más országok gyakorlatához, abban az esetben, ha valaki rendelkezik az adott országban állásajánlattal (vagy házastársa hasonlóan), ezért plusz pontok járnak. Bónuszpont szerzhető abban az esetben, ha valaki ausztráli végzettséggel vagy iskolázottsággal rendelkezik, vagy befektet legalább 100 ausztrál dollárt. Új-Zéland tíz évvel ezelőtt vezette be pontrendszerét, hasonló szempontokkal, csak kisebb pontértékeket határozott meg. Náluk is a képzettség és az iskolai végzettség jelenti a legnagyobb pontszerzési lehetőséget.

5. *Munkahelyteremtő befektetők.* Ebben a preferenciában kikötik, hogy amerikai állampolgár számára létesítsenek munkahelyet. A korábbi „hézag” módot adott arra, hogy a bevándorlók honfitársukat foglalkoztassák.

Fontos megjegyezni, hogy az első két preferenciába tartozó bevándorlók az Egyesült Államok munkaerőpiacán elvégzett vizsgálat nélkül is megkaphatják a letelepedési engedélyt, mert személyes tulajdonságuk miatt jutnak befogadáshoz, míg a harmadik csoportba tartozók csak azt követően, hogy egy amerikai munkáltató támogatja őket. Kimutatható, hogy a képzettség és az eredet földrajzi távolsága összefügg. A speciális képzettségűek távoli tájakról kerülnek toborzásra, míg a képzetlenek a közelebbi országokból (*Rédei* [2004]).

A beilleszkedés folyamatát ezért is kell az irányításnak kiemelten kezelnie, mert kudarccal végződő tartózkodás esetén főként a képzett emberek számára adatik meg új lehetőség a világ más tájain. Ők azok, akik a gyorsan máshová mennek. A sikeres beilleszkedés ezért egyfelől az államnak a minőségi munkaerő megőrzését, a migránsnak a képességeinek megfelelő hatékony munkavégzést, a tulajdonosnak pedig többletértéket jelent, és a letelepedés helyén növeli a humántőkét.

A jövő egyik kérdése tehát az, hogy miként viszonyul a termelés globális üzleti szempontja a munkaerő egyéni mobilitási döntéséhez, és mindez milyen nemzeti stratégia keretében valósul meg. Miként érvényesülnek az egyeztetésben résztvevő oldalak szempontjai? Vajon az országok képesek-e nemzeti szempontjaikat érvényesíteni egy előkészítő, hívogató ún. pro-aktív politikával; vagy arra kényszerülnek, hogy a már bekövetkezett eseményekre reagáló, követő ún. re-aktív stratégiát működtessenek?

*

A migráció térbeli folyamatainak átgondolt, egyeztetett irányítása egyértelműen növeli a belőle származó előnyöket. Az egyeztetés elősegíti, hogy a migráns elképzeléseit összehasonlíthassuk, így mérsékelhető a migrációval együtt járó beilleszkedési zavar. A migráció stratégiai céljainak megfogalmazásához szükség van az adott ország népesedési, munkaerő-piaci, regionális jövőképeire és a belső szükségletek folyamatos követésére, ezek regionális stratégiai célokkal történő összekapcsolására. Ugyancsak fontos a korstruktúra fiatalítása, a korosztályok számának egyenletessé tétele, a hiányszakmák betöltése, a hazai munkaerő felzárkóztatása, a hazai munkavállalók számára nem kívánatos tevékenységek átadása.

Mindezt intézményes formában célszerű működtetni, ahol nemcsak a jogi, de az elérni kívánt célok és eszközök egyeztetése is megtörténik. Ajánlatos, hogy az intézmény konkrét tanácsadói szolgáltatással rendelkezzen mind regionális, mind szakmákra bontott szinten. A letelepedés szakaszában közre kell adni szakmai, területi listákat, és ezeket folyamatosan karban kell tartani; központilag előnyben kell részesíteni azokat a térségeket és tevékenységeket, amelyre szükség van az ország nemzetgazdaságának. Ezeknek a központi forrás-kiegészítéseknek nyilvánosnak, elérhetőnek kell lenniük. Amennyiben egy adott terület befogadó országgá válik, ezekkel a feladatokkal szükséges tevékenyen és tájékoztató módon foglalkoznia.

- BARRY, B. – GOODIN, R. [1992]: *Free movement*. Pennsylvania State University Press. Pennsylvania.
- BORJAS, G. J. [1994]: *The impact of immigrants on the employment opportunities of natives*. OECD Development and Migration. Paris.
- BORJAS, G. J. [1996]: *Labour economics*. McGraw Hill. New York.
- DEMÉNY P. [2004]: Európa népessépolitikai dilemmái a XXI. század kezdetén. *Demográfia*. 47. évf. 1–2. sz. 9–40. old.
- THE ECONOMIST [1991]: „The Russians are coming”. 1991 tavaszi szám.
- ENNSZ [1990]: *Trends in population policy*. Population Studies 114. sz. New York. 368–371. old
- ENNSZ [2000]: *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* New York. (www.ced.org)
- ENNSZ [2003]: *Trends in total migrants stock: 1960–2000, 2003 revision*. ENNSZ. POP/DB/MIG/Rev 2003
- EUROSTAT [2001]: *Eurostat Yearbook 2001*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- HABLICSEK L. [2003]: *Magyarország népességének jövőbeli alakulása*. KSH Népeségtudományi Kutató Intézet. Budapest.
- HELLER Á. [1993]: Ten theses on immigration, civilization, culture, human rights and „house-rules”. *International Framtider*. 3. évf. 2. sz. 39. old.
- ILLÉS S. [1998]: *A belső vándorlás alakulása és tényezői Magyarországon a XX. század utolsó évtizedeiben*. Ph.D-értekezés.
- IMF [2002]: *Balance of payment statistics*. Yearbook. 53. évf. Washington D. C.
- INS [2002]: *2000 statistical yearbook of the immigration and naturalization service*. Immigration and Naturalization Service. Washington D. C.
- IOM [2003]: *World migration 2003: managing migration – challenges and responses for people on the move*. International Organization for Migration. Genf.
- JASSO, G. ET AL. [2000]: *Rethinking the migration, CED Committee for Economical Development*. www.ced.org
- KEYFITZ, N. [1992]: *Pre-occupations of the mass migration conference*. (Kézirat.)
- KRUGMAN, P. [1998]: What’s new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy*. 14. évf. 2. sz. 7–17. old.
- KSH [2003]: *Munkaerő-költség az Európai Unió egyes tagállamaiban és a tagjelölt országokban*. Budapest.
- MARRUS, M. [1990]: The Uprooted, An Historical perspective. In: *Rystad, G. (szerk.): The Uprooted. Forced Migration as an International Problem in the Post-War Era*. Lund University Press. Lund
- OECD [1993]: *Migration and development*. Paris.
- OECD [2002]: *International mobility of the highly skilled*. Paris.
- OECD SOPEMI [2001]: *Trends in international migration*. Paris. 21. old.
- OECD SOPEMI [2004]: *Trends in international migration: Annual Report, 2003*. Paris.
- PAPADEMETRIOU, D. G. [1996]: *Balancing Interest: Rethinking US selection of skilled immigrants*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C.
- PAPANDREOU, G. [2001]: *Managing migration for the benefit of Europe*. www.greece.gr/LIFE
- RÉDEI M. [1989]: A migráció értelmezésének és modellezésének lehetőségei. *Demográfiai módszertani füzet*. 4. sz. KSH Népeségtudományi Kutató Intézet.
- RÉDEI M. [1994]: Internal brain drain. In.: *Refugees and migrants: Hungary at a crossroads*. Hungarian Academy of Sciences. Budapest. 105–119. old.
- RÉDEI M. [1998]: A tőke, az áru és a munkaerő áramlása. In: *Migráció II*. KSH. Budapest. 71–83. old.
- RÉDEI M. [2004]: *A migráció az ezredfordulón a nagybevándorló országokban: Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália*. (Kézirat.)
- ROIG VILA, M. [2004]: *International migrations and globalization*. ENNSZ. www.sela.org
- SALT J. [1994]: *European migration*. HMSO. London.
- SALT, J. [2001]: *Current trends in international migration in Europe*. Council of Europe CDMG. 33. sz.
- SASSKIA, S. [1996]: *Transnational economies-national migration policy*. (Kézirat.)
- STRAUBHAAR, T. [2000]: Why do we need a General Agreement on Movements of People (GAMP)? In: *Ghosh, B. (szerk.): Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford University Press. Oxford. 110–136. old.
- WIDGREN, J. [1990]: International migration and regional stability. *International Affairs*. 66. évf. 4. sz.
- WIDGREN J. [2002]: *New trends in European Migration Policy Cooperation*. (Kézirat.)
www.migrationinformation.org
www.migrationnews.com

SUMMARY

By managing international migration, more benefit for the receiving countries can be achieved, and a better integration process can be ensured. The bargain situation in migration was developed originally for two actors: the migrants and the destination country. As globalization develops, transnational companies need more highly qualified persons to their competitive production, and as soon as it is possible, which requires more flexibility in the migration system, as well. This situation changed the migration system to include three participants. To reach a better understanding and long-term staying in a place, they need to contact with the local authorities (a fourth participant) to get knowledge about the regional development goals. This results in subsidiarity in migration. The mutual benefit of migration is based on governmental security: to avoid the streaming out of human capital and to develop a better life for migrants and for multinationals to rise added value. One of the basic future questions is how to understand the international process in a national context and how the ambitions of all participants will get across.

