

EURÓPAI INTEGRÁCIÓS ALAP



Nemzetközi esettanulmányok

II.

A spanyol migrációs statisztika rendszere és a lehetőségek a külföldiek integrációjának mérésére

Esettanulmány a spanyolországi gyakorlatról

Hárs Ágnes

Azonosító szám: EIA/2007/3.2.3.1.

Tartalomjegyzék

1. A spanyol migrációs statisztika forrásai és intézményei	5
1.1. Regiszter adatokra épülő statisztikák.....	6
1.2. Statisztikai adatgyűjtés	8
2. A spanyol migrációs statisztikai adatok lehetőségei és korlátai	11
3. A spanyol migrációs adatgyűjtés rendszerének és gyakorlatának a fejlődése	14
3.1. Az önkormányzati népességregiszter változásai	14
3.1.1. 1996. évi első reform.....	14
3.1.2. A második reform 2003-ban.....	16
3.2. További adatgyűjtések változása és fejlődése	17
3.2.1. A munkaerő-piaci helyzet leírására vonatkozó adatforrás átalakulása	18
3.2.2. Külföldiek Központi Regisztere.....	18
3.2.3. Nemzeti bevándorlási survey (ENI).	19
4. Az integrációs politika és az integráció mérésének lehetőségei	20
4.1. Az integrációs politika elvei és gyakorlata Spanyolországban	20
4.2. Az integráció statisztikai mérésének lehetőségei és hiányai	23
5. Tanulságok a magyar migrációs integrációs stratégia számára	25
Hivatkozások.....	30
1. Melléklet.....	32
2. Melléklet.....	34

A Spanyolországba irányuló migráció növekedése az ezredfordulótól gyors és látványos volt. A migrációs politika alakítása megelőzte és követte a trendeket, a migráció folyamatos növekedésének sokirányú hatása volt és van a spanyol közéletre és közpolitikára. Időben eltolódva bár, fontos változásokkal járt együtt a migránsok integrációjában és lehetőségeiben. A migrációs trendek alakulása jelentős fejlődést hozott a folyamatok nyilvántartásában is. A kapcsolat nem tekinthető véletlennek.

A gyorsan fejlődő migráció szükségessé és lehetővé tette a statisztikai adatszolgáltatás kereteinek és megbízhatóságának a javítását és tökéletesítését, bizonyos változások meg is előzték azt. Az integráció kérdése a migráció folyamatát követve, annak érettségével, nagyságrendjével vált Spanyolországban mind fontosabbá, az integráció fontos stratégiai kérdéssé, az integráció mérésének igénye és lehetősége a külföldiek huzamos tartózkodásával, mind jelentősebbé. A statisztika fejlődésével, finom vizsgálatok és mérések elvégzésére alkalmas felvételekkel vált fokozatosan gazdagabbá az az integráció leírása és mérése.

A tanulmányban a spanyolországi migráció és integráció mérésének a kérdéseit vizsgáljuk. Először a vándorlás statisztika rendszerét és lehetőségeit, annak időben történt változását és fejlődését tekintjük át, majd külön fejezetben megvizsgáltuk az integráció elemzésének és mérésének a lehetőségeit. A külföldiek integrációjának a mérése szorosan kapcsolódik az integrációs politikához és stratégiához, jól megfogalmazott és pontos integrációs politikához fogalmazhatók meg olyan vizsgálati feladatok, aminek eredményei az integrációs politika céljait, és a külföldiek mind teljesebb integrációját segítő intézkedések megfogalmazását és megvalósítását segítik. A spanyol tapasztalatokból néhány fontos következtetés, tanulság és iránymutatás is

megfogalmazható a migrációt mérő intézmények, a migrációs statisztika, a hazai integrációs politika és szabályozás számára.

A tanulmány elkészítéséhez az elérhető források és irodalmak mellett egy rövid madridi tanulmányút szolgált hasznos információkkal. Az előzetes desk research vizsgálódásokat követően alakítottuk ki a tanulmányút programját (a tanulmányút munkatervét ld. 2. mellékletben). Az egyeztetések és a spanyol partner támogatásával sikeres és tartalmas programot bonyolítottunk le a rendelkezésre álló három nap alatt. Interjúkat készítettünk a migrációs adatforrások két fellegvárában, a Spanyol Statisztikai Intézetben, ahol a népességregiszter igazgatójával, *Ana Juradoval* folytattunk konzultációt, a Munkaügyi és Integrációs Minisztériumban, ahol a Bevándorlási Főigazgatóság koordinátorával, *Pablo López Pietsch-el* aki a korábbi spanyol nemzeti integrációs kontaktpont volt Brüsszelben. Konzultációt folytattunk a Prominstat migrációs adatgyűjtési rendszereket áttekintő EU projekt spanyol partnerével, *Amparo González-Ferrerrle*, a LocalMultiDem nemzetközi migrációt és integrációt vizsgáló kutatás spanyol résztvevőjével, *Hector Cebolla Boadoval*. A migrációs politika szakértőjével, az IDEA EU keretprogram megfelelő kutatási anyagának szerzőjével, *Claudia Finotellivel*. Végül a tanulmányút informális támogatójával, a spanyol migrációkutatás fontos műhelyének, az Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid nemzetközi híré igazgatójával, *Joaquín Arangoval*. Az interjúkról hangfelvételt készítettünk:¹

¹ A tanulmány műfaja esettanulmány. A spanyol tapasztaltok leírásához felhasználtuk a tanulmányút tapasztalatait, az interjúk tanulságait, a konzultációk során rendelkezésünkre bocsátott prezentációkat a statisztikai rendszer egyes elemeiről, rendszeréről. A leírás során ezekre nehéz lenne hivatkozni, noha a leírásnak meghatározó forrása volt.

1. A spanyol migrációs statisztika forrásai és intézményei

A spanyol migrációs statisztika jelenlegi formájában gazdag és sokszínű, többféle adatforrásra támaszkodva, részletes elemzésekre alkalmas módon képes leírni a migráció folyamatait. A jelenlegi rendszer jelentős változáson és fejlődésen ment keresztül, a spanyolországi migrációs statisztika fejlődése jól jelzi, hol vannak a statisztika korlátai, s hogyan, milyen technikákkal lehetséges ennek javítására. (Ezt részletesen a 3. fejezet mutatja be.) A migrációhoz kapcsolódó adatok alapvetően két forrásból származnak: *egyrészt* adminisztratív adatokból, regiszterre épülő adatbázisokból, *másrészt* statisztikai célú adatgyűjtések eredményeiből.

A kétféle adatforrásra épülő adatgyűjtés, adatközlés és publikálás gazdái és felelősei is elkülönülnek. A statisztikai adatok gazdája és kezelője a Spanyol Statisztikai Intézet (*INE*), aggregált statisztikai adatokat részletesen és sokféle bontásban tölthetőek le a statisztikai hivatal honlapjáról. Az adminisztratív források adatainak a gyűjtése a megfelelő minisztériumokhoz tartozik, ezek az adatok nem jelennek meg az egyes minisztériumok honlapjain, az adatok azonban elérhetők a *Foglalkozási és Bevándorlási Minisztérium* honlapján.²

Vizsgálódásunknak során összevetjük a hazai, regiszteren alapuló migrációs adatszolgáltatást a külföldi példa gyakorlatával. Célunk, hogy feltárjuk, milyen eltérések és működő rendszerek lehetnek a statisztikai adatszolgáltatás rendjében, léteznek-e olyan adatforrások és eljárások, az adatok használatát segítő technikák, amivel a statisztikai adatszolgáltatást jobbítani lehet. Természetesen nem vetjük el új lehetőségek bemutatását

² Az elnevezés új, 2008-ig Foglalkozási és Szociális Minisztérium volt, ekkor nevezték át, így ma Foglalkozási és Bevándorlási Minisztérium.

sem, de célunk, hogy a hazai kialakult statisztikák javításának és kiegészítésének a lehetőségét vizsgáljuk, a spanyol tapasztalatok alapján.

1.1. Regiszter adatokra épülő statisztikák

A spanyol migrációs statisztika hosszú ideig nagyrészt a mai magyarországi helyzetre emlékeztető statisztikai forrásokra építhetett. Zömében adminisztratív adatforrásokból származó adatok léteztek, ezekből a forrásokból hasonló statisztikai adatszolgáltatási rendszer lehetősége rajzolódik ki, mint amit hazánkban is alkalmazunk, és ami hasonló más országok gyakorlatához. A migrációs statisztika adatainak a forrása szokásosan az adminisztratív nyilvántartások rendszere. Az engedélyezés a Belügyminisztériumban történik, zömében ezekre az adatokra épül az adatszolgáltatás, de találhatóak a migrációs egyes részterületeihez kapcsolódó fontos regiszterek a megfelelő engedélyezési folyamatban eljáró más minisztériumoknál. A munkavállalási engedélyezés nyilvántartása a foglalkoztatási tárcához tartozik, Külügyminisztériumhoz tartoznak a vízumügyek; az Igazságügyi Minisztériumhoz az állampolgársággal kapcsolatos engedélyek, az Oktatásügyi Minisztériumban tartják nyilván a külföldi diákokat, stb. (vö. 1. melléklet) Az engedélyezésre alapuló adatokból alapvetően két nagy regiszter szolgál fontos adatforrásként:

- az érvényes tartózkodási kártyával vagy engedéllyel rendelkező külföldiek statisztikája (*Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor*). Ennek az adatgyűjtésnek a kezelője, gazdája a belügyminisztérium.
- érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező külföldiek statisztikája (*Trabajadores extranjeros titulares de permisos de trabajo*), ami a munkaügyi tárca adatgyűjtése alapján készül. A munkavállalási engedéllyel rendelkezőkről készült statisztikát a közelmúltban a társadalombiztosítási rendszerben külföldi

munkavállalóként nyilvántartottak statisztikájára cserélték (*Trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social*). (Erről részletesebben ld. 3. fejezetet is.)

A két adatforrás alapján aggregált statisztikai adatokhoz lehet jutni a *legálisan* tartózkodó, illetve dogozó külföldiekről. Az adatokat a kilencvenes évek eleje óta évente közlik. Az adatok részletes bontásban, az évente publikált részletes és terjedelmes évkönyvek (1000 o.) elemzéssel és táblázatokkal, PDF formában és az adatok excel táblákban, állampolgárság és egyéb részletes kritériumok szerint hozzáférhetőek, letölthetőek bárki számára elemezhető módon a Foglalkozási és Bevándorlási Minisztérium honlapjáról (<http://extranjeros.mtas.es/es/InformacionEstadistica/>). A két adatforrás adatait időszakonként publikálja a magyarországi BÁH-hoz hasonló Be- és kivándorlási hivatalhoz tartozó Állandó Bevándorlási Figyelő (*Observatorio Permanente de la Inmigración OPI* (<http://extranjeros.mtas.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/>)). Ez a hivatal felelős a kormányzaton belül a migrációval kapcsolatos információk elemzéséért és publikálásáért.

A migráció regisztereken alapuló statisztikája az engedélyezés céljára rendelkezésre álló adatok feldolgozásával és hozzáféréssel az adatforrások statisztikai lehetőségeit kihasználja. Az évkönyvek adatai bemutatják a legálisan tartózkodók adatait a fontosabb társadalmi-demográfiai dimenziók, így nem, kor, állampolgárság, s egyéb jellemzők, mint a tartózkodás időtartama, a tartózkodási engedély fajtája (állandó vagy nem állandó), valamint a külföldiek földrajzi elhelyezkedése szerint. Az évkönyv és a honlap emellett tartalmaz adatokat a menedékkérőkről, a diákokról és az évente kibocsátott vízumokról, azokról, akik állampolgárságot kaptak, a külföldi állampolgárok újszülött gyerekeiről. Az évkönyv emellett adatokat nyújt a munkaerő-piaci kötődéséről is, ami a változásokat követően a társadalombiztosítási regiszter adataiból származik, megkülönböztetve az állandó és az időszakosan

foglalkoztatottakat. Fontos adatok így is hiányoznak a regiszterek statisztikájából, így például a részletesebb aktivitásra vonatkozó adatok. A regiszter alapján nyilvántartott adatok a migránsokat csak állampolgárság szerinti különböztetik meg, kiejtve a vizsgálatból a második generációs migránsokat. Ilyen elemzésekre a statisztikai adatgyűjtések adnak lehetőséget.

1.2. Statisztikai adatgyűjtés

A regiszter adatoknál árnyaltabb és finomabb elemzésekre a statisztikai adatgyűjtések adnak lehetőséget. A Spanyol Statisztikai Intézet (*Instituto Nacional de Estadística, INE*) feladata – túl az intézményi adatszolgáltatás fentiekben bemutatott forrásain – a hivatalos népességstatisztikai adatok gyűjtése, feldolgozása és publikálása. Emellett nagyméretű survey vizsgálatokat is végeznek, és ezek a vizsgálatok is gyakran tartalmaznak adatokat a külföldiekről (valamilyen állampolgársági vagy egyéb, a migráns gyökerekre vonatkozó definíciót alkalmazva). Az adatforrások közül az ún. '*Padrón*' a legfontosabb, emellett megemlítendő a népszámlálás és további fontos survey vizsgálatok is készülnek a Statisztikai Intézet keretében.

- *Padrón*: a helyi népességnyilvántartások rendszere, az ún *Padrón Continuo* v. *Padron municipal*. Ezek a nyilvántartások 1996 óta léteznek, a helyi közigazgatás irányítása alatt működnek, a népességnyilvántartási adatokért a helyi önkormányzatok a felelősek, itt történik az adatok tisztítása és frissítése is. A statisztikai adatbázis a *helyi népesség-nyilvántartás* adataiból épül fel, a neve is ugyanaz: '*Padrón*'. A Statisztikai Intézet ezeket az adatokat összegyűjti, időszakosan tisztítja és felülvizsgálja, és hivatalos adatokat szolgáltat a Spanyolországban tartózkodó

népesség számáról (január 1-i állapot szerint)³. Spanyolországban tehát nem létezik központi vagy *nemzeti népesség-nyilvántartás*, mint közigazgatási nyilvántartás, de minden helyhatóságban van nyilvántartás (ez összesen 8108 helyi nyilvántartás), az adatgyűjtést a Nemzeti Statisztikai Hivatal koordinálja, a különböző helyi nyilvántartások között előforduló duplázódások elkerülése végett.

- *Népszámlálás (Cenzus)*: más országoktól eltérően a cenzus Spanyolországban nem nagyon alkalmas a bevándorlás mérésére, nem pontos adatforrás a számba vett külföldiek tényleges számáról. A 2001-es cenzus ugyan értékes információkat hasznosított a helyi népesség-nyilvántartásokból, a külföldi népesség száma mégis folyamatosan alulregisztrált maradt. (A következő népszámlálásban ezt a hibát remélik, hogy meg lehet majd szüntetni az INE legfrissebb publikált adatai alapján, ami a tízévenkénti adatfelvétel adatainak tervezésekor és összegyűjtésekor a meghatározó.)

Kutatási célra alkalmas adatforrások, survey vizsgálatok teszik lehetővé a spanyol migráció részletesebb és alaposabb leírását, elemzését, mindenekelőtt lehetővé téve a migránsok gazdasági tevékenységével, aktivitásával kapcsolatos kérdések vizsgálatát. A vizsgálatok egy részéért a Statisztikai Intézet tartozik felelősséggel, de más adatgazdák, így pl. a Társadalombiztosítási regiszter adataiból is készül survey vizsgálat. A fontos survey vizsgálatok a következők.

- *Munkaerő-felmérés* (spanyolul *EPA*). A 2001 évi népszámlálásra alapozott mintavételt használ az LFS 2005 óta, ami lehetővé teszi, hogy az LFS a Spanyolországban tartózkodó külföldiek munkaerő-

³ Léteznek egyes önkormányzatokra gyakoribb adatszolgáltatások, de az országos érvényes adatnak a Statisztikai Intézet által publikált számít.

piaci helyzetének a vizsgálatára alkalmas eszköz legyen. A Statisztikai Intézet (INE) a felelős az adatfelvételért

- *Nemzeti bevándorlási survey (ENI, Encuesta Nacional de Inmigrantes)*. Meghatározó adatforrásnak tekintik a bevándorlással kapcsolatos tudományos kutatások, valamint a politikai döntéshozók és értékelők számára. A survey a 2006 évi önkormányzati adatokat használta mintavételi keretként. A Statisztikai Intézet (INE) a felelős az adatfelvételért, a Foglalkoztatási Minisztériummal és egy kutatócsoporttal (*Universidad Complutense, Madrid*) együttműködve.
- *Folyamatos munkavállalói életpálya minta (Muestra Continua de Vidas Laborales)* a harmadik fontos forrás, ami a bevándorlás és a munkaerőpiac elemzésére alkalmas. Ez olyan véletlen minta, amit a Társadalombiztosítás Munkavállalói regiszteréből vesznek, s egyéni adatok statisztikai elemzését teszi lehetővé.

A statisztikai adatgyűjtésekből készült aggregált adatok könnyen elérhetőek az INE honlapján, ahonnan sokféle bontásban tölthetőek le az adatok, és lehetséges az adatbázisokból válogatás is (<http://www.ine.es/>).

Az adatokhoz hozzáférésének a statisztikai adatok részletes és mindenki számára elérhető, megfelelő bontások szerinti, lehetőleg teljes körű publikálásán túl különös jelentőséget ad az a tény, hogy a tényleges összefüggések vizsgálata csak valódi adatbázisok, lehetőleg longitudinális adatbázisok adatain lehetséges. A migráció 3. fejezetben bemutatott fejlődése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a mikro-adatbázisok széles körben rendelkezésre álljanak. A mikroadatok hozzáférése is lehetséges, kutatási célra, amint azt a *Prominstat* tanulmány külön is hangsúlyozza. „A Nemzeti Statisztikai Intézet ingyenes hozzáférést biztosít a legtöbb államilag finanszírozott adatfelvétel mikro-adataihoz ... és sok regiszter alapú információhoz. Módszertani tanulmányok a mintavételről és az

adattartalomról a Statisztikai Intézet honlapjáról elérhetőek. A felhasználóknak regisztrálniuk sem kell ahhoz, hogy ezeknek a felvételeknek a mikro-adataihoz hozzáférjenek.” (González-Ferrer 2009) Térítést speciális adatbontások elkészítéséért kell fizetni. A migráció jelentősége fontossága természetesen helyezte a migrációt a fontos kutatandó kérdések közé. Az adatokhoz hozzáférés lehetősége és szabadsága magyarázza a spanyol kutatások gazdagságát és árnyaltságát a migráció területén.

2. A spanyol migrációs statisztikai adatok lehetőségei és korlátai

A spanyolországi migrációs statisztikát leíró áttekintések és elemzések a rendelkezésre álló bőséges és gazdag adatforrás ellenére úgy találják, hogy a statisztikai elemzésnek számos akadálya van. A statisztikai elemzések fontos gyengeségének, és korlátjának tekintik az adatok forrását, azok adminisztratív adatokra épülő természetét. Fogalmazhatunk természetesen másképpen is, a spanyol szakértők megfogalmazása mögött az a tisztánlátás figyelhető meg, hogy a statisztika alapját jelentő források meghatározzák a statisztika körét és alkalmazhatóságát is. „Az összegyűjtött adatok és számok különböző Hivataloktól származnak, az adatgyűjtés célja nem statisztikai információ szolgáltatása, hanem azok az adott Hivatalok által ellátott feladatok végrehajtásának eszközei.” – hangsúlyozza egy, a spanyol migrációs statisztikát bemutató prezentáció bevezetője, amit a spanyol statisztikai intézet a statisztikai rendszer bemutatásának a céljával készített.⁴

A spanyol statisztikai rendszer részletes elemzése céljával a *Prominstat* kutatás számára készült ország tanulmány (González-Ferrer 2009)

⁴ Prezentáció a magyar KSH delegáció számára a spanyol-magyar statisztikai együttműködés keretében rendezett madridi tanulmányúton, Madrid, 2004. március. 4–5. (A prezentáció a tanulmányútról készült úti beszámoló (2004) melléklete)

bevezetője a statisztikai adatok gyengeségét azzal magyarázza, hogy a migráció gyors növekedése a közelmúltban ment végbe Spanyolországban, és a statisztikai adatok alapvetően adminisztratív adatszolgáltatásra alapozott rendszere ennek leírására nem elegendő: „a bevándorlás Spanyolországban viszonylag új jelenség, ami segít megmagyarázni a statisztikai elemzés korlátait. Ennek a korlátnak talán a legfontosabb tényezője az, hogy a bevándorlásra vonatkozó adatok zöme Spanyolországban adminisztratív adatgyűjtésből származik”. A tanulmány hangsúlyozza, hogy az adminisztratív forrásokra épülő statisztika azért okoz gondot, mert az „nem csak a tudományos kutatások számára jelent komoly korlátot, de a szakpolitikai elemzések és értékelések számára is.” Hangsúlyozza továbbá, hogy az így nyert statisztikai adatok többnyire *állományi (stock)* adatok, a migrációs áramlások (flow) leírására szolgáló adat kevés van. A statisztikai adatokat számba véve végül – a lassan gazdagodó adatforrások, survey-k ellenére – a mikroadat hiánya is fontos hiányosság az elemzések számára. Néhány – jól ismert, a spanyol migrációs vizsgálatok számára gondot jelentő – fontosabb korlátot jelzünk az alábbiakban

Stock versus flow – a migráció állománya és áramlása

Az adatforrások csak a tartózkodó külföldiek állományáról szolgálnak adatokkal (stock), egyik adatforrás sem tartalmaz a migrációs áramlásokra vonatkozó információkat, se a be-, se a kiáramlásról (flow). Következésképpen a spanyol bevándorlás változását csak közvetett módon lehet becsülni, főképpen a Padrón adatok segítségével. A visszatérő migráció sajátosságairól és befolyásoló tényezőiről pedig semmilyen forrás nem ad információt.

Legális versus irreguláris (illegális) migráció

A 'Padrón' legfontosabb sajátossága az elemzések számára, hogy a Spanyolországban élő teljes népességre vonatkozó adatokat tartalmaz, függetlenül a tartózkodók jogi státuszától. Ezért tekintik

jelenleg a Spanyolországban élő népesség legpontosabb adatforrásának. A *Padrón* előnyei mellett ugyanakkor komoly hiányosságokkal is bír. (erről ld. a 3. részt)

Az egyes adatforrások között nincs hivatalos kapcsolat. Mindössze annyiban kapcsolódtak össze, hogy a Statisztikai Intézet, az INE által gyűjtött statisztikai adatforrás szolgált a szintén INE által készített statisztikai survey-k mintavételi keretéül. Nevezetesen a 2001-es Népszámlálás szolgált a Munkaerő-felmérés (LFS) mintavételi kereteként, illetve az önkormányzati népességregiszter (a *Padrón Municipal*) a Nemzeti bevándorlási survey (ENI) mintavételi kereteként. Valójában tehát eltérő népességet fednek le az egyes adatforrások, következésképpen viszonylag megbízható ismereteket lehet szerezni az általuk felölelt adatok elemzésével és összehasonlításával.

A hivatalos regiszterek jobbára a legális migrációról adnak adatokat. Ezért az egyes adatforrások összehasonlítása segíthet a hiányzó rések feltárásában. Például a Spanyolországban élő irreguláris népességről szerezhető információkban. Ilyen összevetés lehetséges például, amennyiben a helyi népességregiszterre épülő *Padrón* és a munkavállalási engedéllyel dolgozók regisztere alapján összeállított statisztika adatait vetjük egybe. A fekete gazdaságban foglalkoztatott külföldi munkavállalókról szerezhetünk információt, összehasonlítva a Társadalombiztosítási regiszterben regisztrált külföldi munkavállalók és a Munkaerő-felmérés szerint foglalkoztatott külföldi munkavállalók számát. (González-Ferrer, 2009, Arango-Finotelli 2009)

A hiányosságok mellett a migráció alakulásával együtt azonban a spanyol migrációs statisztikában fontos előrelépések történtek az elmúlt években. Ezeket mutatjuk be a következőkben.

3. A spanyol migrációs adatgyűjtés rendszerének és gyakorlatának a fejlődése

3.1. Az önkormányzati népességregiszter változásai

Láttuk, hogy a spanyolországi migrációs statisztika követte a migrációs folyamatok gyors alakulását. A spanyol migrációs statisztika lehetőségei, a reguláris és irreguláris migránsok együttes számának ismerete és a migráns népesség nyomon követése a Padron rendkívüli lehetőségeinek és szerepének tulajdonítható. Az önkormányzati regiszter, a *Padron Municipal* fontos szerepét a korábbi adatgyűjtésekben végbement változások is segítették. Az eredeti rendszerben 1986 és 1995 között 5 évente frissítették a regisztert, a 10 évente végrehajtott népszámláláshoz hasonló személyes megkereséssel. A jelenlegi rendszer valójában 1996 óta létezik.

3.1.1.1996. évi első reform

1996-ban a népességregiszter nyilvántartásban új irányítási rendszerre tértek át. Havi rendszerességgel minden önkormányzatnak jelentenie kellett a népességszámban történt változásokat a Nemzeti Statisztikai Intézetnek, ahol az önkormányzatoktól származó közléseket gyűjtik és korrigálják azzal a céllal, hogy hivatalos éves országos népességszámot készítsenek és publikáljanak. Az új rendszer 1996 májusában indult, a népességszám frissítésére azonban csak hosszabb idővel később került sor, 1998 januárjában. Azóta folyamatosan frissítik az adatokat helyi szinten. A statisztikai intézet (INE) évente publikál ezekből a számokból hivatalos népességadatokat. Ez a reform alapvető előrelépést jelentett a spanyol népességszámítási adatokban.

A népességszámítást javító reformban azonban a külföldiek figyelembevétele változatlanul hiányos maradt. A külföldiek félelme a kiutasítástól változatlanul visszatartotta őket attól, hogy nagy számban

regisztrálják magukat. A hivatalos számok alapján mégis jelentősen emelkedett a *Padronban* regisztrált külföldiek száma. 1998-ban 580 195, 2000-ben 831 626, ami két év alatt 250 ezer fős létszámnövekedés a rendszer átalakulását követően. A feltételezés azonban az, hogy a kimutatható növekedés elmaradt a ténylegestől, éppen a népesség egy részének változatlanul rejtőzködő természete miatt.

2000-ben az újabb változást a Bevándorlási Törvény eredményezte a spanyol migráció nyilvántartásában (4/2000 törvény a külföldiek jogairól és a spanyol társadalomba való szociális integrációjukról). Az új törvény azért volt rendkívüli fontosságú a külföldiek helyzete és a regisztráció szempontjából is, mert a helyi népességregiszterben (*Padron Municipal*) történő regisztráció (*empadronamiento*) az egyetlen jogi feltétele annak, hogy a külföldiek az egészségügyi és más közsolgáltatásokhoz, így a gyerekek iskolájához hozzájussanak. (Az önkormányzatok számára a regisztrált külföldiek száma a központi források elosztása szempontjából sem közömbös, ami a népességszám arányában jut el az egyes önkormányzatokhoz. Ez a kérdés különösen fontos az integráció szempontjából, ld. a tanulmány 4. része)

A külföldiek legalizálása (regularisation), ami Spanyolországban az irreguláris migránsok legalizálásának az ismétlődő eszköze, szintén fontossá teszi a regisztrációt (*empadronamiento*), ami bevezetése óta elegendő a külföldiek tartózkodási idejének az igazolására. Ez különösen fontossá tette a nem legálisan érkezett külföldiek számára, hogy regisztráltassák magukat. Az új szabályozás hatása a számokban is érzékelhető volt. 2000 és 2001 januárja között a külföldön születettek száma a *Padronban* egy év alatt 466 507 fővel növekedett. Az új regisztráltak egy része korábban papírok nélkül tartózkodó külföldi volt.

3.1.2. A második reform 2003-ban

A spanyol önkormányzati regiszterben (*Padron Municipal*) történt következő jelentős változás abban állt, hogy a regiszterbe valamikor bekerült, de azóta távozott személyeket törölték a regiszterből. Akik távoztak, azokat az önkormányzatoknak ki kellett volna jelenteniük, de ez ritkán történt meg. (Természetesen az önkormányzatok a létszám alapján kapják a központi pénzeket, ezért nem voltak érdekeltek abban, hogy kijelentsék a távozottakat.)

A megvalósítás módja egyszerű volt. A törvényi reform kötelezővé tette a harmadik országok polgárai számára, akik nem rendelkeztek állandó tartózkodásra jogosító engedéllyel, hogy két évente frissítsék a regisztrációjukat az önkormányzati regiszterben. Ez a fontos változás azonban, amit 2003 decemberében vezettek be, csak két éves késleltetéssel éreztethette a hatását. Az érvénytelenítési eljárás fontos formális processzus volt, amiben a hivatalos intézmények együttműködtek. Mielőtt a törvény hatálya 2006 elején érezhető lett volna, 2005-ben a Statisztikai Intézet, az INE megkapta a Belügyminisztériumtól azoknak a külföldieknek a teljes listáját, akik állandó tartózkodási engedéllyel rendelkeztek Spanyolországban. Ez volt az ún. 'ADEXTRA'. Ezt követően az INE ezt a listát összehasonlította a Padron adatbázissal (ami, mint láttuk, a az önkormányzati regiszterből folyamatos frissítéssel áll össze). Az összevetés után a Statisztikai Intézet minden önkormányzatnak küldött egy első listát a 2003 előtt, pontosabban az 1996-2003 között érkezett és állandó tartózkodási engedéllyel nem rendelkező külföldiekről. A lista tartalmazta mindazokat, akik nem rendelkeztek állandó tartózkodási engedéllyel. Azokat is, akinek ideiglenes tartózkodási engedélye volt, azokat is, akiknek nem volt legális engedélyük, de nem tüntettek fel semmilyen jogosultságot a nevük mellett, mert a Padron, amivel a visszaküldött listát összevetették, nem tartalmaz semmilyen információt a külföldiek jogi státuszáról. (Ez nagyon

fontos alapelve a spanyol migráció nyilvántartásának és kezelésének. A migránsok a regisztrációval jogosultak az alapvető közintézményekhez hozzáférésre, és nem lehetséges, hogy ez a jogosultságuk a jogbiztonságukat rontsa, a reguláris helyzetük bizonytalanságát nem lehet a Padron regisztráció alapján vizsgálni.) A listán szereplőket – akik tehát nem rendelkeztek állandó tartózkodási engedéllyel, ami az összevetésekből kiderült – megkérték, hogy 2 hónapon belül újítsák meg a regisztrációjukat. Akik ezt elmulasztották, azoknak az önkormányzatok még egy felszólítást küldhettek, de ez nem volt kötelező. Ha ez illető ekkor sem jelent meg, törölték a lejárati napjával a rendszerből.

A regisztráció frissítése azonban ellentmondásos volt és problémákat okozott, ami a rendszer szempontjából döntő fontosságú volt. (i) a megfelelő figyelemfelhívás hiányában sok érintett nem is hallott a dolgról és nem frissítette a regisztrációját.. (ii) az önkormányzatok eltérő hatékonysággal vitték végbe a frissítéseket. (iii) a személyes megjelenés elvárás volt, ez sok olyan személy újra-regisztrálását nem tette lehetővé, akiről egyébként tudtak, de pl. elköltözött, ezt később finomították. Negyedmillió külföldit töröltek a regiszterből, de egy másik közel ugyanekkora létszámot átmenetileg, akik még nem jelentkeztek, szintén nem vettek figyelembe a következő évi népességszámban.

A regisztráció bizonytalanságának a jelzése fontos, a Padron számainak a változása mögött jelentős a bizonytalanság. Nem tekinthető a regiszterből kikerülő létszám egyben a kiáramlók létszámának. A jövőben, a kezdeti hibák csökkenésével remélhető, hogy a rendszer beáll egy biztonságos és reális létszámú külföldi népességszámra.

3.2. További adatgyűjtések változása és fejlődése

A migráció előrehaladásával, a növekvő létszámú migráns népességgel kapcsolatos kérdések és politikai feladatok megfogalmazódásával, kutatói

kérdések érlelődésével, a vizsgálódások mind nyilvánvalóan módszertani és adathiányosságain új adatfelvételek és adatforrások bevonásával illetve létrehozásával igyekeztek változtatni. A migráció fontos kérdés Spanyolországban, ráadásul a politika számára a migráció fontos és támogatandó gazdasági cél és nem „távoltartandó, megoldandó probléma”. Ez a lehetséges adatfelvételekre fordítható forrásokat is könnyebben elérhetővé tette. Így került sor az adatforrások fejlesztésére, kialakítására, ami a – a korábbiakban már bemutatott – jelenlegi migrációs statisztika minőségét és használhatóságát folyamatosan javította.

3.2.1. A munkaerő-piaci helyzet leírására vonatkozó adatforrás átalakulása

A munkaerő-piaci aktivitással kapcsolatos adatok gyűjtésében 2000 hozott fontos változást. 2000-ig a kiadott és az érvényes *munkavállalási engedélyeket* publikálták. Ezt követően áttértek a külföldi munkavállalók adatainak a munkavállalók társadalombiztosítási regisztere alapján történő publikálására. A munkavállalási engedélyezés adatainak a feldolgozása rendszeresen késett, az ismétlődő legalizáló programok pedig tovább zavarták a képet és tovább nyújtották az engedélyek feldolgozásának az idejét. Mindez magyarázza, hogy a munkavállalási engedélyezés statisztikája miért volt rendszeresen elavult. Ráadásul az a nálunk is ismert probléma is rontotta a helyzetet, hogy az EU polgároknak nincsen szükségük munkavállalási engedélyre, ezért ők a statisztikából ki is maradtak. Ez vezetett ahhoz, hogy a munkavállalási engedélyekre alapozott statisztikát a társadalombiztosítási adatokra cserélték.

3.2.2. Külföldiek Központi Regisztere

A nyilvántartások rendszerezése, az új szabályok követése és a tisztánlátás kedvéért hozták létre a *Külföldiek központi regiszterét* 2004-ben, egy törvényrendelettel, a rendőrség felügyelete alatt. Ebbe a

regiszterbe a külföldiekkel kapcsolatos olyan adatokat kell összegyűjteni, amelyek központosítására korábban nem került sor. Ilyenek a tartózkodásra, a munkára és a tanulás jogosultságára jogosító engedélyek, a menekült státus kérése, kiutasítás, állampolgárság változtatása, stb. A regiszterbe az EU és EGT állampolgároknak is regisztrálniuk kell magukat 2007 áprilisa óta. A regiszter alapján látható a tartózkodók jogcímeik szerinti megoszlása.

3.2.3. Nemzeti bevándorlási survey (ENI).

A migránsok helyzetének és mozgásának megismerésére és leírására alkalmas részletesebb vizsgálat céljára kezdeményezett adatfelvétel eredménye az a survey, amit 2007-ben végeztek, a migráns háttérű (külföldön született) népességre – a külföldiek jogi státuszától független – reprezentatív mintán. A survey kialakításában a Munkaügyi Minisztérium munkatársai és kutatók együttesen vettek részt. A mintavétel kialakítása és a kérdezés a Statisztikai Intézet, az INE feladata volt. A survey különösen a migránsok életpályájára, lakhatására és munkaerő-piaci helyzetére koncentrált. Így a kérdések alapján a migránsok integrációjának a vizsgálata nagyon korlátozott maradt (erről ld részletesebben a 4. részt). A survey egyszeri kérdezés volt, elvben lehetséges, hogy ezt rendszeresen megismételjék, esetleg olyan ad hoc modulokkal kiegészítve, aminek segítségével olyan fel nem tárt kérdésekre és részletesebb válaszokat kaphatunk, amilyen például az integráció kérdése. Jelenleg nincsen terv a survey megismétlésére.

4. Az integrációs politika és az integráció mérésének lehetőségei

4.1. Az integrációs politika elvei és gyakorlata Spanyolországban

A migrációval kapcsolatos spanyol kormányzati politikának viszonylag új területe az integráció. A migráció korábbi időszakában az integráció nem is lehetett a politika meghatározó területe, hiszen ehhez hiányzott a megfelelő szociális infrastruktúra, az adminisztráció elterjedtsége, a tapasztalat és korlátozottan fejlett volt a jóléti állam. De az integrációs politika iránti igény is szerényebb volt mindaddig, amíg a bevándorlást inkább jellemezte a cirkuláris migráció s kevésbé látszott a bevándorlás tartósnak, s természetesen az is fontos volt, hogy a jelenség maga is új volt Arango (2000).

A 2000-ben hozott Bevándorlási Törvény – a 4/2000 Törvény a külföldiek jogairól és a spanyol társadalomba való szociális integrációjukról – meghatározó változást jelentett. Láttuk a tanulmány korábbi részében, a migrációs statisztika módosulásait vizsgálva, hogyan érintette a törvény a népességregiszter, a Padron nyilvántartását. A regisztráció a regiszterben azért rendkívül fontos, mert az egészségügyi és egyéb közszolgáltatásokhoz hozzáférésnek ez az egyetlen feltétele Spanyolországban. Az integráció és az arra fordítható decentralizált pénzek a tényleges (töröltekkel korrigált) külföldi népességszám alapján oszthatóak el, ami a népességszám pontos követését teszi szükségessé (s ezért a Padronból a nem fellelhető külföldiek törlését).

Ugyanez a törvény általánosabb értelemben is meghatározta a migránsok integrációjához szükséges számos intézkedést. Néhány évre volt azonban szükség ahhoz, hogy a spanyol kormány az állampolgárság és integráció célját szolgáló speciális tervet dolgozzon ki. A terv célja a szociális kohézió ösztönzése volt, a társadalom különböző szintjein. (Arango-Finotelli

2009). A stratégiai terv három fő eszmét fogalmaz meg: (i) az integráció nem egy adott pillanatban érvényes, hanem folyamatosan kell gyakorolni és megújítani; (ii) az integráció kétoldalú adaptációs folyamat az új helyzethez, ami közös erőfeszítést igényel a bevándorló népeségtől és a befogadó társadalomtól; (iii) a közös erőfeszítések kerete az Európai Unió által meghatározott alapértékek mentén történik. A politika 3 határozott alapelvet követ: (1) az egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség elve a bevándorlók számára a hazai népeséggel azonos jogokat és kötelezettségeket tesz lehetővé; (2) az állampolgárság elve maga után vonja a polgári, társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai részvétel jogát; s végül (3) az interkulturalitás elve a kulturális sokféleség mellett teszi lehetővé a hazai és a migráns személyek és csoportok interakcióját. Ennek szellemében fogalmazza meg a terv az integráció fontos céljait, 10 pontba gyűjtve. A terv részletes integrációs politikája 12 részterületre dolgozott, ki akcióterveket, ezek: a fogadás, oktatás, foglalkoztatás, lakhatás, szociális ellátás, egészségügy, gyermek- és ifjúságvédelem, egyenlő bánásmód, nők helyzete, részvétel a közügyekben, az elfogadás fokozása, közös fejlesztés a kibocsátó régióval. Az egyes részterületek további alprogramokon keresztül valósulnak meg. (Strategic plan..2007)

A 2007–2010-re megfogalmazott terv részletesen felsorolja azokat a specifikus célokat és programokat, amik az integrációs politika megvalósításának eszközei. Az egyes célok és a megvalósítandó specifikus célok egyben a megvalósítás irányát és indikátorát jelzik. A jól felbontott részcélok alapján meghatározhatóak olyan indikátorok, amik teljesülésével a programok végrehajtása mérhetővé válik. A célok részletezése lehetőséget adott a civil társadalommal és az összes szereplővel kialakított részletes és koordinált akciókra.

Valójában azonban olyan célokat fogalmazott meg a terv, amire az egyébként decentralizált politikai és irányítási szerkezetű országban már sok régióban korábban sor került. Míg a központi integrációs terv sokáig

nem bizonyult hatékonynak, néhány autonóm állam sikeresebb volt a kialakított helyi autonóm integrációs politikában. Az egyes autonóm köztársaságok, s nem csupán a legerősebb Katalónia, önálló integrációs terveket fogalmazott meg, sokszor az önkormányzatokkal együttműködve. Ez rávilágított az önkormányzatok szerepére az integrációban, és növekvő fontosságukra a külföldiek integrációjának folyamatában. A törvényi szabályozás követi az önkormányzatok már kialakított helyzetét és szerepét a szociális feladatokban, különösen az olyan erős önkormányzatok esetében, amilyen Madrid, vagy Barcelona. Sok önkormányzat alakított ki a külföldiek befogadására integrációs tervet, vett részt Az EQUAL vagy az Európai Menekült Alap által finanszírozott programokban, stb. Összességében Spanyolországban nagyon gyorsan sikerült kialakítani egy hatékony integrációs tervet. A tényleges megvalósulás azonban nem csak a megfogalmazott célokon, hanem a munkaerőpiac, az iskolarendszer vagy a második generációs migránsok beilleszkedési mintáin mérhető. (Arango-Finotelli 2009)

A feladatok megfogalmazása tehát fontos, az integráció mérése a spanyol migrációs elemzés mind fontosabb feladata lett. A megfogalmazott integrációs terv – láttuk – része a folyamatnak. Az önmagában is szükségessé vált, és bizonyos elemeiben hatékonyan szerveződő program céljaival a megfogalmazott stratégiai terv egy irányban haladt.

Nehéz a stratégiai terv eredményeit mérni, még akkor is, ha jól megfogalmazott indikátorokkal tudnánk azt nyomon követni. De nem tudhatjuk, hogy amikor a hatást mérjük, az egyes indikátorok esetében mit is mérünk. (Bijl 2008). Dietrich–Kapphan (2009) vizsgálata rávilágít, hogy az európai országok az integráció monitoring és értékelési vizsgálataiban kevés eredményt mutattak eddig. Az összehasonlító vizsgálat a spanyol integráció vizsgálatában nem sok előrelépést talált, az indikátorok monitoring rendszerének fejlesztése most folyik, a felelős Foglalkoztatási és Bevándorlási Minisztériumban, külső szakértők

bevonásával. Speciális survey a célra nincsen, és ez ideig benchmarkokat sem határoztak meg. Azok a területek, ahol indikátor valóban van, a felmérés szerint az iskolai oktatás, a munkaerőpiac, állampolgárság, rasszizmus és diszkrimináció.

Az integrációt mérő indikátorok rendszere és az indikátorokkal történő mérés, bárha jól illeszkedne az EU fejlesztések indikátorokkal mért tervezési és fejlesztési struktúrájába, mint láttuk, nem csak Spanyolországban, de általában sem nagyon kidolgozott területe a gyorsan fejlődő migrációt követő statisztikai, tervezési folyamatnak.

A migránsok integrációja azonban fontos kérdés. Az adatforrásokat áttekintve a korábbiakban láttuk, hogy a létező források adattartalma komoly korlátokat jelent az alaposabb, empirikus kutatások számára. Láttuk, hogy a migránsok integrációjának a kérdése és a mérés nehézségeinek, torzításainak a csökkentése az elemzők és a kutatók számára fontos és komoly nehézségeket megoldani hivatott feladat.

4.2. Az integráció statisztikai mérésének lehetőségei és hiányai

A migránsok integrációjának a monitoringozására és értékelésére, mérésére nincsen közvetlen adatgyűjtés Spanyolországban. Ez részben annak köszönhető, hogy a migráció viszonylag új jelenség, és sem az államigazgatás, sem a kutatás nem foglalkozott ezzel, inkább azzal foglalkoztak, milyen a bevándorlás és a határok ellenőrzésének a viszonya, s kevésbé merült fel annak vizsgálata kérdésként, hogyan illeszkednek be a migránsok a spanyol társadalomba. González-Ferrer (2009) sorra veszi az egyes integrációs területeket.

- Az ún. strukturális integráció jobbára a munkaerő-piaci beilleszkedés vizsgálatára korlátozódik. Ennek részben technikai okai vannak, könnyen mérhető, mert a munkaerő-felmérés nagy

és megbízható minta, ahol jelentős létszámban vannak külföldön születettek.

- Az oktatásban való részvétel esetén sokkal rosszabbak az adatok, ami sokáig hátráltatta a beilleszkedés vizsgálatát ezen a területen. Általában is gondot jelent az integráció mérésében az adatforrások hiányossága, ha a második generációs migránsokat, vagy a migránsok gyermekeit kívánjuk azonosítani, vagy iskolai teljesítményüket mérni.
- Más adatforrások lehetővé teszik további területeken az integráció mérését, de az adatforrástól függően eltérő népességben belül. Például nem megfelelően mérik a migráns népességet, mert nem az integráció mérésére tervezték a használt vizsgálatot és nem reprezentatív. Ilyen survey vizsgálat lehet pl. a nemzeti egészségügyi survey, a jövedelem és életkörülmény survey, a bérstruktúra survey, stb.
- A számba jövő adatbázisok egyike sem longitudinális, ami természetesen korlátozza a mérési lehetőséget. A spanyol adatforrások egyike, a *Folyamatos munkavállalói életpálya minta (Muestra Continua de Vidas Laborales)* jó példa lehet az adatbázisok használatára, többféle ok miatt is. Úgy alakították ki, hogy a társadalombiztosítási regiszterből longitudinális mintát lehessen kiválasztani, ami a migráns és a hazai népességet is tartalmazza, és az integráció mérés mutatója lehet.
- A diszkrimináció mérése területén az integrációhoz hasonlóan problémásak a méréshez rendelkezésre álló adatok. Nagyon kevés információt adnak a vizsgálatok arról, mennyire érzékelnek a migránsok diszkriminációt a mindennapi életükben. A 2007-es *Nemzeti bevándorlási survey (ENI)* sem tartalmazott erre vonatkozó kérdést.
- Egyéb szociológiai kutatások, survey vizsgálatok adhatnak választ fontos kérdésekre *Egy korábbi EU kutatási program, a LocalMultiDem Survey tartalmazott erre vonatkozó kérdéseket.*

Rendelkezésre állnak továbbá a spanyol népesség idegenellenségét vizsgáló survey eredményei.

Az integráció mérése és számszerűsítése nem egyszerű feladat. A tényleges és alapos válaszokat kereső vizsgálódásokhoz olyan adatokra van szükség, ami a regiszteren alapuló adatforrásokból nem gyűjthető ki. Az integrációs folyamat alakulásának és helyzetének a vizsgálata longitudinális adatokkal lehetséges, ez mutatja meg a folyamatot. Lehetséges egyes intézkedések teljesítményének a mérése, vizsgálhatjuk az integrációt egyszerű mutatókkal, például a programokban résztvevők számával vagy más hasonlókkal, végezhetünk felméréseket a migránsok körében, a tényleges integráció azonban az első és másodgenerációsok vizsgálatát, a teljesítményeik alakulását méri. A spanyol statisztikai adatforrások, felvételek folyamatos javulása, bővülése korábban megválaszolatlan kérdések vizsgálatára ad lehetőséget. A migránsok integrációjának a mérése még várat magára. A rendelkezésre álló adatforrások valóban mély vizsgálatra csak jelentős korlátokkal alkalmasak.

5. Tanulságok a magyar migrációs integrációs stratégia számára

Áttekintettük a spanyolországi migráció leírására és elemzésére alkalmas források lehetőségeit és korlátait, a spanyol migráció alakulását követően a nyilvántartásokban is szükségessé vált lényeges változtatásokat. A tanulmány célja nem több mint annak végiggondolása, milyen adatforrásokra támaszkodnak a spanyol migráció kutatói és elemzői, milyen lehetőségeik és forrásaik vannak a folyamatok és a jelenségek leírásakor, milyen fontos kérdések okoztak gondot a spanyolországi adatok használói és fejlesztői számára.

A mellékletben összefoglaltuk a spanyol statisztika forrásait, azokat is, amikkel foglalkoztunk, s olyanokat is, amikre a tanulmány nem tért ki, mert kevésbé fontos vagy kevésbé használható forrás, esetleg speciálisabb vizsgálódásokhoz használható. Az adatok egy része nagyon hasonlatos a hazai adatforrásokhoz. Hasonló a migrációval kapcsolatos adminisztratív forrásból származó adatok kezelésének a szerkezete, az adatok kezelésének az elkülönülése a statisztikai hivatal és a kormányzat intézményei között.

Fontos, döntő különbségek is vannak azonban a spanyolországi és a hazai források tartalma, szerkezete, gazdái és fejlesztése között. A melléklet táblázatának utolsó oszlopait üresen hagytuk, kitöltésük a tanulmány továbbgondolásának eszköze és lehetősége. A válaszok, s így az utolsó oszlopok gondos és végiggondolt kitöltése a jelenlegi kutatás kereteit meghaladná. Ez egy későbbi tanulmány feladata lehet, ami a magyar migrációs statisztika átfogó fejlesztésével foglalkozna. A spanyol statisztika azonban – nem hagyhatjuk figyelmen kívül – a nagy létszámú migráns beáramlását követve fejlődött, a kérdések fontossága és az ehhez rendelt anyagi és egyéb erőforrások feltételei mellett.

Hasonlóan a spanyol tapasztalatokhoz, a magyar statisztikai adatgyűjtésben is elkülönül a regiszter alapú és a statisztikai célú adatgyűjtés. Azoknak az elemeknek nagy része, ami a spanyolországi adatgyűjtés rendszerében fontos volt, megtalálható a hazai rendszerben is:

- *Regiszter adatokra épülő statisztikák:* azaz (i) a tartózkodási engedélyek illetve (ii) munkavállalási vagy társadalombiztosítási regiszterben található külföldi munkavállalók regisztere.
- *A népesség-nyilvántartást szolgáló statisztikai adatgyűjtések:* (i) a népességregiszter (Padron) és (ii) a népszámlálás

A magyar migrációs statisztika fő forrása a tartózkodási engedélyek statisztikája. Az engedélyek alapján készül statisztikai adatközlés az adatokat előállító minisztérium (a BÁH) honlapján. Az adatokat statisztikai célú publikálásra megkapja a KSH, ebből készül a hazai migrációs statisztika. (Ez az adatforrás a spanyol rendszerben megmarad a kormányzati adatgyűjtés és publikáció keretein belül, évkönyv illetve publikációk formájában. Az adatokat ott a Belügyminisztérium átadja a nyilvántartásokat közlő Állandó Bevándorlási Figyelőnek, ahol azokat feldolgozzák.)

A spanyol statisztika rendszerének többi eleme is megtalálható ugyan a hazai migrációs statisztika céljára hasznosítani remélt adatforrások között, a lehetőségeik azonban korlátozottak. A magyarországi migrációs statisztikák gyenge pontja a munkavállalásról szóló adatok gyűjtése és publikálása, noha a munkavállalási engedélyek adatgyűjtése visszatérően szerepel a regiszteralapuló statisztikákból készült évkönyvekben. A munkavállalási engedélyek OEP adatokra cserélése többször felmerült, mint fontos innováció és a migrációs statisztika minőségi javításának lehetősége, a megvalósítás azonban még a kutatói kérdésfelvetés szintjén fogalmazódott meg, az OEP rendszere nehézkes a gyors adaptációra.

Megtalálhatóak a népesség-nyilvántartást szolgáló spanyolországhoz hasonló hazai statisztikai adatgyűjtések is, bár ezeket számos, itt most nem tárgyalandó ok miatt – migrációs célra kevésbé hasznosítják. A hazai népességregiszter lehetőségei a migránsok nyomon követésében nem sokkal szegényesebbek, mint a spanyol Padron. Tartalmazza az EU és a letelepedett népességet. Népesség-nyilvántartási célra sem hasznosítják azonban. Az adatforrás tökéletesítésével a hazai legális külföldi népesség nyomon követésének – elvben – jól használható forrása lehet. Jelenlegi formájában természetesen nem az. (A spanyol Padron legnagyobb előny, hogy abban a legális és az irreguláris migránsok is szerepelnek, a

regisztrációban a migránsok érdekeltek, míg a hazai regiszter szigorúan a népesség könnyen elérhető – lakcímmel rendelkező – részére terjed ki.)

A népszámlálással valójában hasonló a probléma, az ott elért és a népességregiszter által elért népesség lényegében azonos. Azok esnek ki belőlük, akikről fontos lenne, de nem sokat tudunk.

A migrációs adatok publikálásában eltérő a intézmények szerepe a két országban. Az összegyűjtött adatok részletesen (összes állampolgárságra) bontva számos dimenzió szerint érhetőek el, amint ezt a korábbiakban már bemutattuk, a Foglalkoztatási és Bevándorlási Minisztérium honlapján. Az adatokat Spanyolországban egy kormányzati intézmény, az Állandó Bevándorlási Figyelő (OPI) publikálja, ez az intézmény foglalkozik az elemzések és publikációk elkészítésével. A statisztikai hivatal pedig az adatok gyűjtésével és feldolgozásával foglalkozik (Padron, Népszámlálás). Illetve további adatgyűjtéseket, ahhoz mintavételi háttéradatokat és kereteket szolgáltat.

A hazai rendszer kevésbé egyértelmű, szétaprózódott és sok benne a párhuzamosság is. A regiszterre épülő adatokból közölnek összegző áttekintéseket és közölnek néhány nagyon egyszerű statisztikát az egyes adatkezelők, akik a regiszterekért felelősek (BÁH, ÁFSZ, KEK-KH): Az adatokat az egyes intézmények céljainak megfelelő adatgyűjtés alapján interpretálják, elemzéseket közölnek és egyszerű statisztikai táblák is elérhetőek. Rendszerezés és publikálás a KSH feladata. A tartózkodási engedélyek statisztikája alapján készülnek az évkönyvek.

A spanyolországi migrációt vizsgálva az adatokat ismertető és az adatokat kezelő intézmények is tisztában vannak azzal, hogy az egyes források komoly korlátokkal rendelkeznek, aminek részben legalább az az oka, hogy más célra gyűjtött adatok másodfelhasználása szolgál a statisztika forrásául. Ennek a ténynek a tudatos kezelése szorosan összefügg a spanyol migrációs statisztika jobbításának, pontosításának, az adatok

kontrollálásának és javításának a gyakorlatával. A hazai gyakorlatban erre kevés a kormányzati akarat, az anyagi és egyéb erőforrás. A magyarországi migráció létszáma nem jelentős (a jelenlegi kutatás tárgyát jelentő 3. országokból származóké még szerényebb). A migráció fogyni látszik. A magyar statisztika valójában nem képes megválaszolni, hogy mi történik a migrációs folyamatokban, csökken vagy növekedik-e, valós vagy nyilvántartási hibából származó tendenciákat írunk le. Az adatgyűjtések és statisztikai adattisztítások, részletes és a nyilvánosságot szolgáló publikált statisztikai adatok lényegben nincsenek. Hozzáférhető adatbázisok még kevésbé.

A spanyol migrációs adatbázisok gazdagsága és a tökéletesítésére tett kísérletek ellenére sok hiányosságot hangsúlyoznak az adatokkal foglalkozó felhasználók, kutatók. Az integráció vizsgálata különösen sok gonddal jár, annak felvetése, hogy az adatok alkalmasak-e az integráció mérésre, sok aggályt fogalmaz meg, erről az előző fejezetben részletesebben is esett szó. Az aggályosságra utal, ahogy a *Prominstat* tanulmány fogalmaz: „Összességében még nagyon korlátozottak Spanyolországban a statisztikai információk ahhoz, hogy elemezzük és értékeljük a fejlődést, vagy annak a hiányát, az integráció általános folyamatában és a multikulturális társadalom fejlődése szempontjából. Ez részben abból fakad, hogy meghatározó az állampolgárságra épülő definíció, ami a legtöbb forrás esetében uralkodó és kizárólagos. Esetleg a szülőhely szerint vannak adatok, de ritkán van adat, s még kevésbé statisztika a szülő származása alapján. Emellett a társadalom egészét, „többségét” felölelő survey vizsgálatokban a bevándorlók nem megfelelő arányban, nem megfelelően reprezentáltak jelennek meg, ami a mérést torzítja. Mindemellett a longitudinális adatok hiánya sem teszi lehetővé az időben történt változások nyomon követését” (González–Ferrer 2009)

A spanyol adatok gazdagságát kutatási és elemzési célra készült survey vizsgálatok egészítik ki. Ezek a hazai adatforrások között talán kevésbé

találhatóak meg. A spanyol survey-k egy része – mint láttuk – a gyorsan növekedő migráns népesség vizsgálatának szükségességével került napirendre Spanyolországban. A speciális célú vizsgálatok összehasonlítására természetesen nincsen mód, de az integráció vizsgálatához a létező és a szükséges célzott survey vizsgálatok számbavétele és összegyűjtése Magyarországon is szükséges. Ilyen vizsgálatok készülnek például a TÁRKI idegenellenesség, az MTA LocalMultiDem, az ICCR stb. kutatásai keretében, ezek valójában a hasonló spanyol vizsgálatokkal is párhuzamba rendezhetőek.

A magyar migrációs statisztika fejlesztése, a migrációval kapcsolatos fontos kérések vizsgálatához szükséges források meghatározása komoly feladatokat jelent a magyar migrációs statisztika számára. A spanyol migrációs adatok rendjét benchmarknak tekintve a magyar migrációs statisztika és a mérés előtt álló feladatok jelentősek. Mindehhez közös akaratra, erőforrásra, az adatforrások minőségének a közérdeket szolgáló javításában való egyetértésre van szükség. Ha ez sikerül, akkor vallhatjuk az adatainkat, ha korlátokkal is, a pontosan feltett kérdésekre adható lehetséges válaszokért.

Hivatkozások

González-Ferrer, Amparo (2009): Country Report Spain, Prominstat.

KSH (2004): Úti beszámoló.

Arango, Joaquín (2000): Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: The Case of Spain, in: Russell King, Eldorado or Fortress?, London, pp. 253–276.

Arango, Joaquín–Finotelli, Claudia (2009): Past and future challenges of a Southern European migration regime: The Spanish case country report of the IDEA working papers No. 8.
http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP8_Spain.pdf

Strategic Plan for Citizenship and Integration, 2007–2010. Executive Summary, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Bijl, Rob V. (2008)_ Evaluating immigrant integration policy: how to measure success and failure? SME Strassbourg előadás

Gil Leal–Miguel Angel (2009) Public system about immigrant integration in Spain, Presentation on the OSS (One-Stop Shop) INTI network. A new answer for Immigrant Integration. Lisboa, 6th. February 2009

Dietrich, Marius–Kapphan, Andreas (2009) Presentation of the results of the country survey on existing monitoring systems in European countries. Office of the Federal Government Commissioner for Migration, Refugees and Integration (German Conference on Indicators and Experiences in Monitoring Integration Policy organised by the German Commissioner for Migration, Refugees and Integration, Berlin, 15–16 June 2009)

Interjúk (hangfelvétel)

Amparo González-Ferrer, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona & Centro de Ciencias Humanas y Sociales, Ministerio de Ciencia e Innovacion

Claudia Finotelli, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid

Hector Cebolla Boado, Universidad Nacional de Educación a Distancia., Madrid

Joaquín Arango, Universidad Complutense e Instituto Universitario Ortega y Gasset

Pablo López Pietsch, Coordinador de Relaciones Internacionales e Institucionales, Dirección General de Inmigración, Ministerio de Trabajo e Inmigracion

Ana Jurado, Director of Population Register, ENI

1. Melléklet

Migrációval és beilleszkedéssel kapcsolatos adatforrások – spanyol források és hazai megfelelők – Munkatábla további összehasonlításhoz és elemzéshez

Adatért felelős intézmény	Adatforrás	Adat fajtája	Van-e hazai megfelelő?	Fejleszthet-e a hazai forrás
Statisztikai Intézet				
	Népszámlálás	cenzus		
	Önkormányzati népszégregiszter Padron	regiszter		
	Tartózkodás változás statisztikája	regiszter		
	Nemzeti bevándorlási survey (ENI)	survey		
	Támogatott kivándorlás	regiszter		
	Migrációs survey	regiszter		
	Születés/halálozás statisztika	regiszter		
	Öngyilkosságok statisztikája	regiszter		
	Termékenység statisztika	survey		
	Életfeltételek vizsgálat	survey		
	Munkaerő-felmérés	survey		
	Keresetek szerkezete felvétel	survey		
Belügyminisztérium				
	Tartózkodási engedély/kártya igénylés	regiszter		
	Érvényes tart eng./kártyával rendelkezők	regiszter		
	Érvényes diák tart. eng.el rendelkezők	regiszter		
	Menekült statisztika (kérelem és státus)	regiszter		
	Munkaváll. engedéllyel dolgozó külföldi	regiszter		
	Kvóta jelentkezés	regiszter		
	Kiutasítás, belépés megtagadás, visszafordítás, hazaszállítás	regiszter		
	Muszlim közösség Spanyolországban	survey		
Foglalkoztatási és Bevándorlási Minisztérium				
	A társadalombiztosítási rendszerben foglalkoztatottként regisztrált külföldiek	regiszter		
	Külföldi munkaváll. regisztrált szerződések	regiszter		
	Foglalkoztatott v. munkanélküli álláskereső külföldiek	regiszter		
	A fogl. és társadalombiztosítási ellenőrzés külföldiekkel és migránsokkal kapcs. tev.e	regiszter		
	Folyamatos munkavállalói életpálya minta	regiszter		

Külügyminisztérium				
	vízumstatisztika	regiszter		
Igazságügy Minisztérium				
	Spanyol állampolgárság megszerzése	regiszter		
	Igazságügyi statisztika	regiszter		
	Bebörtönzött népesség	regiszter		
Oktatási Minisztérium				
	Nem egyetemen tanuló külföldi diákok	regiszter		
	Egyetemen tanuló/végzett külföldi diákok	regiszter		
	Külföldi végzettség és diploma elfogadása és honosítása	regiszter		
Egyéb speciális, kutatóintézetekhez kötött szociológiai vizsgálatok, közvéleménykutatások				

Forrás: González-Ferrer, Amparo (2009) alapján

2. Melléklet

Munkaterv

az IRM kutatás keretében tervezett spanyol tanulmányút lebonyolítására

Az IRM kutatás a statisztikai rendszer kialakítása céljával készül, áttekintve a 3. országokból érkező migránsokat leíró adatforrásokat. A kutatás az integráció szempontjából vizsgálja a migránsok azon csoportját, akik az EU-ból érkezett külföldiekhez képest is eltérő helyzetben vannak. Ennek a szabályozásban megjelenő, az EU szellemét a szabályozásban leképező megközelítésnek legfontosabb számbavételi (nyilvántartási, statisztikai) lehetőségeit és gyakorlatát vizsgáljuk néhány EU országban. A tanulmányút során a spanyolországi sajátosságokat kívánjuk vizsgálni.

A spanyol migrációs (bevándorlási) adatok – a magyarországi helyzethez hasonlóan – adminisztratív forrásból származnak. Ez nem csak a kutatás lehetőségeit, de a migrációs politika kialakítását is akadályozza. A spanyol migrációs statisztika hasonlít a magyarhoz abban az értelemben is, hogy az elérhető statisztikai adatok elsősorban állományi (*stock*) adatok, és a be- és kiáramlás (*flow*) adatok ritkák. Az elmúlt években változott a helyzet, ami a saját kutatásunk számára különösen fontossá teszi a tanulmányút lefolytatását. Korábbi kutatások eredményeit áttekintve (pl. Prominstat, IDEA, Multidem) és előzetes desk research vizsgálódások alapján alakítottuk ki a 3 napos tanulmányút során tervezett munkatervet.

I. A migráció 2 hagyományos adatforrása Spanyolországban, ami a *legálisan* tartózkodó (és dolgozó) külföldiekről készülő aggregált statisztikalapja

- 1) Érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek statisztikája (*Extranjeros con tarjeta o autorización de residencia en vigor*). Az adatokat a Belügyminisztérium gyűjti
- 2) Érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező külföldiek statisztikája (*Trabajadores extranjeros titulares de permisos de trabajo*). Ezt a közelmúltban lecserélték, s most a társadalombiztosítási rendszerben regisztrált külföldi munkavállalók statisztikáját használják (*Trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social*). Az adatokat a Foglalkoztatási és Szociális Minisztérium (új neve: Foglalkoztatási és Bevándorlási Minisztérium) gyűjti

Az adatforrásokból készülő publikációért az Állandó Migrációs Figyelő (Permanent Observatory of Immigration (*OPI*)) a felelős, ami a Külügyminisztériumhoz tartozik (Be-és Kivándorlási részleg)

II. Az adminisztratív nyilvántartások mellett a Spanyol Statisztikai Intézet (*Instituto Nacional de Estadística, INE*) gyűjti, kezeli és publikálja a hivatalos népességstatisztikát és nagy elemszámú survey vizsgálatokat végez amelyek gyakran a migránsokra és a migráns háttérrel rendelkező népességre vonatkozó adatokat is tartalmaz.

1) Ezek közül a *Padrón Continuo* (helyi népesség-nyilvántartás) a legfontosabb. A népességadatok összegyűjtéséért a helyi önkormányzatok a felelősek, a helyi népesség nyilvántartásokat tisztítják és naprakészen tartják, a Statisztikai Hivatal (INE) gyűjti össze az önkormányzati adatokat, és publikálja a Spanyolországban tartózkodókra vonatkozó teljes népességre vonatkozó hivatalos adatokat. A Padron legfontosabb sajátossága a migráció szempontjából, hogy jogi státuszuktól függetlenül adatokkal rendelkezik a teljes népességre.

III. További fontos adatforrások

- 1) Emellett fontos adatforrás még a spanyol LFS (EPA), a Spanyol Statisztikai Intézet (ENI) a felelőse
- 2) Nemzeti bevándorló survey (Immigrants National Survey *ENI, Encuesta Nacional de Inmigrantes*). a Spanyol Statisztikai Intézet (ENI) a felelőse, a Foglalkoztatási és Szociális Minisztériummal és a *Universidad Complutense* (Madrid) kutatócsoportjával együtt
- 3) A migráció és munkaerőpiac tanulmányozás fontos forrása a munkavállalók folyamatos követéses vizsgálata (Ongoing Sample of Labour Trajectories, *Muestra Continua de Vidas Laborales*), véletlen mintavételen alapuló minta a társadalombiztosítással rendelkező munkavállalók statisztikájából, és egyéni adatok vizsgálatára ad lehetőséget

Az adatforrások előzetes áttekintése után a fentiek alapján a tanulmányút során konzultációkat kívánunk folytatni

- I. A *Spanyol Statisztikai Hivatal* migrációs statisztikával foglalkozó munkatársaival
 - a hagyományos adatgyűjtés kínálta lehetőségekről (a partner minisztériumok bevonásával)
 - különös tekintettel a *helyi népesség-nyilvántartásokat* Spanyolországban különösen izgalmas rendszerét vizsgáljuk a *'Padron municipal'-t* (ez a nyilvántartás intézménye és egyben a nyilvántartás neve is
 - *konzultációkat kívánunk folytatni az lehetséges survey vizsgálatok lehetőségeiről*

Kapcsolat felvéve a Spanyol Statisztikai Hivatal nemzetközi osztályával, akik a kért területekhez a konzultációkat egyeztetik
- II. A *migráció és integráció kérdéseivel foglalkozó kutatóműhelyekkel*
 - Universidad Complutense de Madrid
 - Instituto Universitario Ortega y Gasset

- a statisztikai adatok lehetőségei és felhasználása a migrációs és integrációs politika és a szükséges mérések és indikátorok kialakítása területén (Joaquín Arango)
- Prominstat adattisztázó kutatás eredményei és tanulságai (Amparo González-Ferrer)
- migrációs és integrációs politika (Claudia Finotelli)

Kapcsolat felvéve személyesen Joaquín Arango, intézet igazgatóval, további egyeztetéseket és konzultációs lehetőségeket ők intéznek és támogatnak

- III. *A Külügyminisztérium madridi munkatársai adnak az esetleges további konzultációkhoz segítséget, kapcsolat előzetesen egyeztetve.*

A tanulmányútra 2009. október 4–7-e között kerül sor, Madridban.