

A MIGRÁCIÓ SZEREPE A MAGYARORSZÁGI MUNKAERŐHIÁNY ENYHÍTÉSÉBEN

2010. június

TARTALOM

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
I. BEVEZETŐ: CÉL ÉS MÓDSZERTAN	6
1.1 Módszertan	6
1.2 Meghatározások	7
II. A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ SZAKPOLITIKÁJA MAGYARORSZÁGON.....	11
2.1 Nemzeti stratégia és szakpolitika	11
2.1.2 A gazdasági válság magyar munkaerőpiacra gyakorolt hatásai	12
2.1.2 Kormányzati válaszok a gazdasági válságra	16
2.2 Jogszabályi és intézményi keret.....	17
2.3 Politikai vita és az érdekeltek bevonása	20
III. A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓS SZAKPOLITIKA MEGVALÓSÍTÁSA.....	23
3.1 A gazdasági migrációs szakpolitika és a jogszabályok végrehajtása	23
3.2 Statisztikai adatok és trendek.....	30
3.2.1 Statisztikai adatok a magyar munkaerőpiacról és migrációról	33
3.2.2 A folyamatok és trendek elemzése.....	38
3.2.2.1 Toborzási nehézségek, tartós munkaerőhiány a magyar munkaerőpiacon	38
3.2.2.2 Illegális foglalkoztatás.....	41
IV. HARMADIK ORSZÁGOKKAL FOLYTATOTT EGYÜTTMŰKÖDÉS A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ TERÜLETÉN	45
V. ELEMZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK.....	47
BIBLIOGRÁFIA	49
MELLÉKLETEK	51



VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány célja, hogy betekintést nyújtson a munkaerő-piaci hiány enyhítésére irányuló stratégiákba, különös tekintettel azon harmadik országbeli állampolgárok vonatkozásában, akik Magyarországon kívánnak munkát vállalni. Az elemzés további célja, hogy bemutassa a pénzügyi és gazdasági válság munkaerőpiacra gyakorolt hatásait, valamint a migránsok szerepét a munkaerőhiány kielégítésében.

A gazdasági migráció megértéséhez a tanulmány magyarázatot ad a migráns munkavállalók különböző kategóriáihoz, ezen belül azonban kizárólag a harmadik országbeliek munkavállalásával foglalkozik, kizárva ezzel elemzési köréből az Európai Gazdasági Térséghez tartozó országok állampolgárait és azok családtagjait. Az ebben a részben szereplő statisztikai adatok a migráció nagyságának, a foglalkoztatási illetve munkanélküliségi rátáknak, valamint a migráció-kezelés eszközeinek a bemutatását szolgálják. Ezen felül a jelentés áttekinti a legális, különösen a gazdasági migráció szakpolitikai és jogszabályi hátterét, kitérve az uniós jog magyarországi foglalkoztatás- és migrációs politikára gyakorolt hatására is.

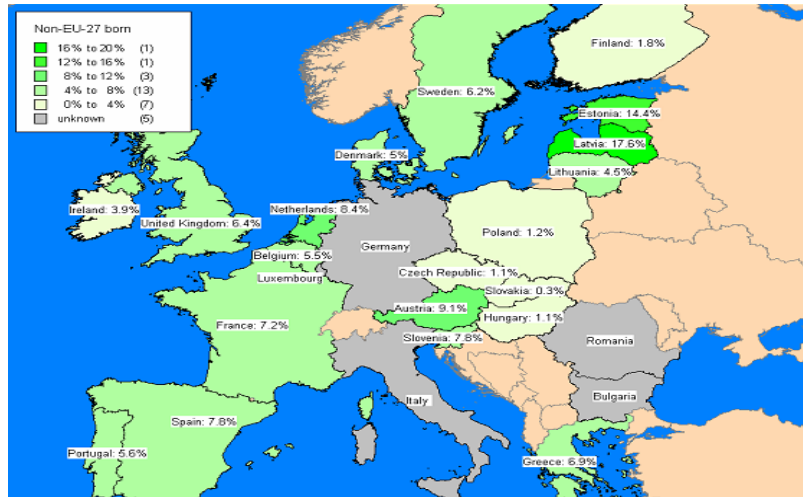
A beszámoló továbbá ismerteti a migráns munkavállalók magyarországi foglalkoztatásának körülményeit. Nemcsak a migráció fő irányvonalait, illetve a gazdasági és jogi keretet írja le részletesen, hanem rövid összefoglalót is nyújt a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásáról, különös tekintettel az e jelenség visszaszorítására irányuló intézkedésekre. A felhasznált információforrásokból kiindulva a tanulmány célkitűzése az, hogy elősegítse a migránsok munkavállalásának, konkrétan sajátos jellemzőinek, illetve legfontosabb tulajdonságainak megértését a magyar munkaerőpiac általános összefüggésein keresztül.



A tárgyra vonatkozó dokumentumok egyetértenek abban, hogy a magyar munkaerőpiac legfontosabb jellemzője az alacsony munkaerő-piaci részvétel. Ezzel párhuzamosan viszont a munkanélküliség továbbra is mérsékelt, nem éri el az uniós átlagot. Az alacsony részvételi ráta okai elsősorban – tagállami összehasonlításban – az alacsony nyugdíjkorhatárban, az alacsony bérekben, illetve a népesség nem túlságosan jó egészségi állapotában keresendők. Az alacsony munkaerő-piaci aktivitást magyarázza továbbá az is, hogy az állásukat veszített, vagy munkahelyüket veszélyeztetve érző emberek viszonylag széles körben veszik igénybe a munkanélküli ellátások különböző formáit. Ebből az a következtetés vonható le, hogy igen jelentős a hazai munkaerő-tartalék, amely képes lenne kielégíteni a munkaerő-piaci igényeket. Ugyanakkor a magas inaktivitási ráta nem csupán az előbb említett okokkal magyarázható. Az alacsony foglalkoztatáshoz a munkaerőpiac kedvezőtlen területi elhelyezkedése, a kínálati és keresleti oldal térségi különbségei is hozzájárulnak. A magyar munkaerőpiac rendkívül szegmentált; míg egyes viszonylag jól fejlett és városiasodott térségekben a foglalkoztatási ráta magasnak mondható, a gyéren lakott, fejletlenebb régiók alacsony foglalkoztatással és magas munkanélküliséggel küzdenek.



Táblázat 1. Harmadik országbeli bevándorlók aránya Európában



Forrás: Foglalkoztatás Európában 2008, Európai Bizottság; OECD (2006), ENSZ (2006), EU munkaerő-felmérés és ad hoc modulok (2005) valamint nemzeti statisztikák alapján.

Ami a Magyarországra történő bevándorlás jellemzőit illeti, azt láthatjuk, hogy a külföldiek össznépességhez viszonyított aránya alacsony, a teljes népességnek mindössze mintegy 2%-át alkotják csak a migránsok. Ennek indoka, hogy Magyarország a bevándorlók szempontjából nem célországnak, hanem elsősorban tranzitországnak számít az Európai Unió nyugati országai felé tartó úton. A bevándorlók legnagyobb részt a szomszédos országokból érkeznek, többségük magyar származású, így folyékonyan beszéli a magyar nyelvet. Ezen oknál fogva a bevándorlás, a gazdasági és társadalmi kohézió oldaláról nézve – más tagállamokkal ellentétben – nem vált Magyarországon komoly prioritássá. A letelepedő migránsok összetételének köszönhetően hazánk továbbra sem rendelkezik egy átfogó migrációs és integrációs stratégiával. Mindazonáltal a határozott koncepció hiánya ellenére egyre több szakértői vélemény születik a nemzeti migrációs politika bizonyos aspektusait illetően, és bár a kép még mindig fragmentált, a fő problémás területek már kirajzolódtak. A kérdés természetesen továbbra is az, hogy ezek a töredékek mikor válnak egy átfogó migrációs stratégiában egységes egészé, amely a közeljövőben egy tudatos migrációs politika alapjául szolgálhatna.



I. BEVEZETŐ: CÉL ÉS MÓDSZERTAN

1.1 Módszertan

Jelen tanulmány 2010. április és június között lefolytatott kutatómunkára épül, következtetéseit pedig a következő fő forrásokból vonta le:

- Kutatói munka: a hazai idegenrendészeti és munkaügyi jogszabályok, valamint egyéb jogforrások elemzése, jelentések, az Európai Unió illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által készített dokumentumok, statisztikák, állásfoglalások és közelmúltban írt tanulmányok.
- A kutatási folyamat során a migráns munkavállalókat érintő intézkedések két fő szakmai szereplője, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SzMM) munkatársai segítőkészségükről adtak tanúbizonyságot: előadások és megbeszélések formájában tájékoztatást adtak, és kérdésekre is nyitottak voltak. Mindez nagy segítséget jelentett a szerző számára a magyar munkaerőpiac helyzetének pontos meghatározásában.
- A nap mint nap felmerülő gyakorlati nehézségekkel, problémákkal, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok eltérő értelmezéseivel kapcsolatban a fent megnevezett minisztériumok irányítása alatt álló hivatalok és egyéb szervek (pl. Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség - OMMF, Állami Foglalkoztatási Szolgálat - ÁFSZ, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal - BÁH) is készséggel rendelkezésre álltak, hogy megosszák tapasztalataikat.

A tanulmány készítése során számos beszámoló és előadás került felhasználásra annak érdekében, hogy valós képet kapjunk a nemzeti munkaerőpiacról és a



Magyar Köztársaság területére érkező migráns munkavállalók helyzetéről. Mindazonáltal konkrét forrásra történő részletes hivatkozás a jelentés egészében csak lényeges esetekben szerepel. Az egyéb források a tanulmány bibliográfiájában kerültek feltüntetésre.

Valamennyi érdekelt fél együttműködött, és valamennyi meglévő statisztikai adat kérésre hozzáférhető volt, jóllehet a specifikációban megadott statisztikai táblázatok tekintetében a szerző a kutatási folyamat során jelentős nehézségekkel szembesült. Ezek a problémák annak a ténynek tudhatók be, hogy a Foglalkozások Nemzetközi Osztályozási Rendszerének legfrissebb változata, az ISCO-08 Magyarországon még nem került bevezetésre. Egyéb országokkal egyetemben Magyarország is fenntartotta a foglalkozások osztályozásának nemzeti rendszerét (FEOR-93), amely bár részletesebb, logikájában valamelyest eltér az ISCO-féle osztályozástól. Egészében véve ugyanakkor a magyar nemzeti osztályozás az alapvető elvei és struktúrája tekintetében a Foglalkozások Nemzetközi Osztályozási Rendszerének előző változatát, az ISCO-88-at követi.

1.2 Meghatározások

Mivel a felmérésből származó eredményeket nagyban befolyásolja, hogy milyen elv, illetve definíciók alapján gyűjtötték és elemezték a releváns adatokat, különös fontossággal bír a munkavállalói kategóriák tartalma, illetve azok meghatározásának módja.

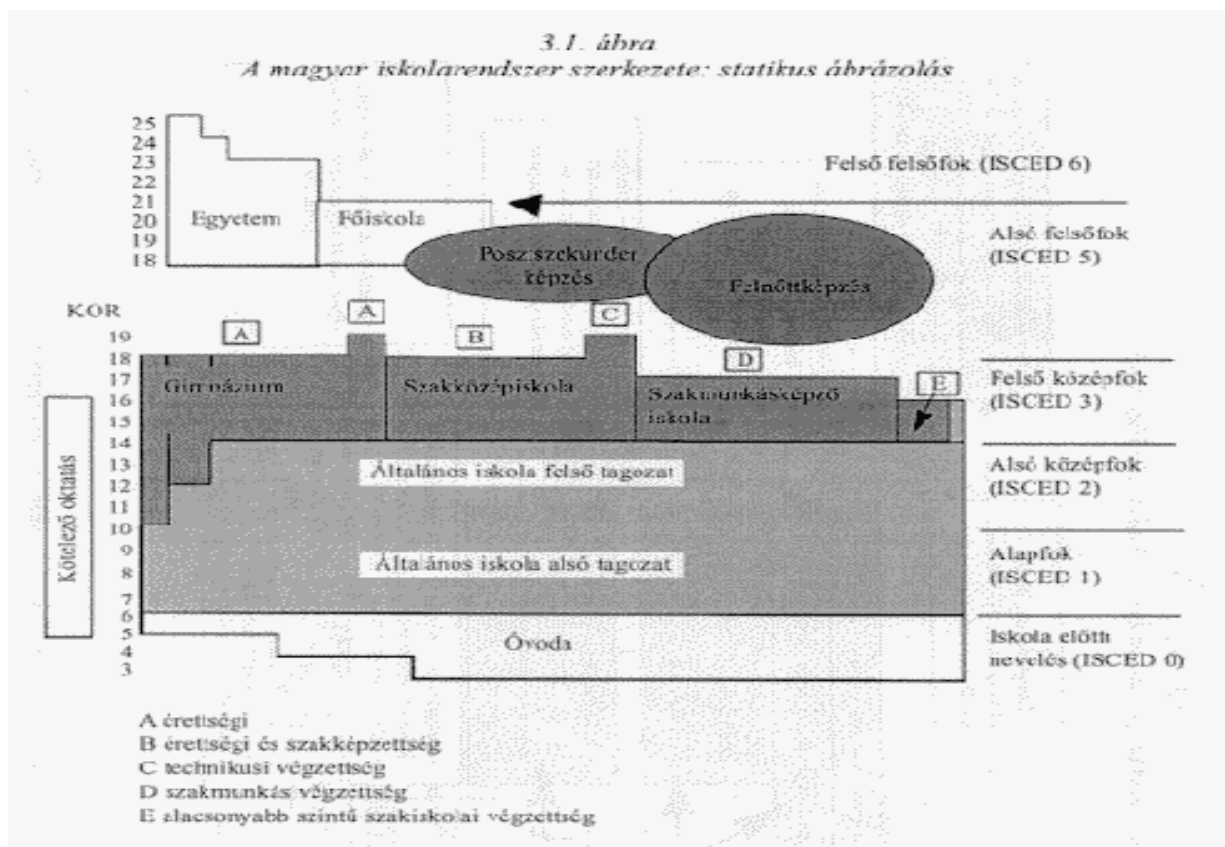
Az ehhez hasonló tanulmányokban a statisztikai elemzők és kutatók arra törekednek, hogy a különböző országok által szolgáltatott adatok összehasonlíthatóak legyenek. Az ehhez vezető egyik út a **nemzetközi szabványok használata**, mint az utóbbi időben nemzetközi összevetésekben egyre inkább elterjedő ISCO-88 osztályozás. A szakmai képesítések



vonatkozásában ehhez társul a munkavállalók **végzettségi fok** szerinti kategorizálása. A harmadik útja a munkavállalók közötti különbségtételnek a fizetések nagysága alapján történő osztályozás, minthogy – csak egy felszínes példával élve – az alacsony képzettség általában alacsony bérezéssel párosul.

Jelen tanulmány elsősorban az ISCO-88 osztályozási rendszernek megfelelő meghatározásokon alapszik, ahol pedig a nemzeti definíció eltér az ISCO-88-tól, ott a szerző részletes leírást nyújt a használt fogalom vonatkozásában. Előzetesen már megjegyezhető, hogy a hazai besorolások általánosságban a munkavállalók végzettségi fokát veszik számításba, figyelmen kívül hagyván a megszerzett tapasztalatot, gyakorlatot. A képzett munkaerő osztályokba való besorolásának jobb megértését a 2. táblázat segíti.

Táblázat 2. Az oktatási rendszer Magyarországon



Forrás: Országos Közoktatási Intézet



A kötelező, magyar állami oktatási rendszer az általános iskolából (alapfokú oktatás), a gimnáziumból, szakközépiskolából és szakmunkásképző iskolából áll. Vannak ugyanakkor olyan rövidebb oktatási időre szóló speciális iskolák, amelyeket fogyatékkal élő tanulók látogatnak, de olyanok is, amelyek olyan egészséges, de hátrányos helyzetű gyermekek részére létesültek, akiket egyéb középfokú oktatási intézménybe nem vettek fel.

Általánosságban – így Magyarországon is – a migránsokat akkor tekintjük **magasan képzettnek**, ha legalább felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, jóllehet az egyéb országokban alkalmazott, főleg a foglalkozásuk természetén alapuló besorolás szintén lehetséges. A magasan képzett migránsok meghatározásának egyik – több országban alkalmazott – gyakorlati módja a bérezés alapján történik, azzal, hogy a magasan képzett személyek fizetése meghaladja az átlagjövedelmet. A vonatkozó OECD jelentés¹ szerint a külföldről érkező magasan képzett munkavállalók toborzásának két fő irányvonala van. Az egyik utat a kereslet azaz a munkáltató igényei vezérlik. A másik utat a kínálat határozza meg, és ez a mód magába foglalja a jelentkezők pályáztatását, valamint bizonyos jellemzők – többek között kor, végzettség foka, nyelvkészség és az adott szaknyelvben való jártasság – szerinti pontozását, és a szerzett pontok alapján történő szelekcióját. Magyarország az első csoportba tartozik.

Az ISCO-88 besorolással összhangban a **képzett munkaerő** viszonylag tág fogalom, amely Magyarország esetében elsősorban az oktatásban szerzett végzettségre utal, figyelmen kívül hagyva a megszerzett ismereteket. Egy képzett munkavállalónak el kellett végeznie vagy egy szakiskolát, szakközépiskolát, szakmunkásképzőt, vagy gimnáziumot.

¹ Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis Of Migration Policies And Challenges in OECD Countries (March 2009).
[Elérhető:
[http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00000ED2/\\$FILE/JT03261489.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00000ED2/$FILE/JT03261489.PDF)
(2010.06.15.)]





Az ISCO-88 osztályozás rendszerében az **alacsonyan képzett munkavállaló** leggyakrabban olyan munkaerőként kerül meghatározásra, aki csak alapfokú végzettséggel rendelkezik, tehát az általános iskola nyolc osztályát végezte csak el, vagy azt be sem fejezte.

Ami a **kutatókat** illeti, Magyarország már 2007-ben átültette nemzeti jogába a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról szóló 2005/71/EK irányelvet. Egyfelől az irányelv átültetését a 2007. július 1-jén hatályba lépett, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) végezte el, amely speciális szabályozást bevezetve a harmadik országbeli állampolgárok belépését és tartózkodását illetően új tartózkodási célként nevesíti a tudományos kutatást. Másfelől a harmadik országbeli kutatókat fogadó kutatószervezetek akkreditációjának részletszabályait a harmadik országbeli állampolgár kutatókat fogadó kutatószervezetek akkreditációjáról, valamint a fogadási megállapodásról szóló 181/2007. (VII.6.) Korm. rendelet tartalmazza. A megfelelő szabályozás ellenére az Állami Foglalkoztatási Szolgálat csak olyan statisztikai adatokkal tud szolgálni, ahol a magasan képzett munkaerő kategóriája magába foglalja a kutatókat is. Ilyenfajta átfedésről ugyanakkor nem beszélhetünk a **szezonális munkavállalók** esetében még akkor sem, ha a szezonális munkavállalók különféle szaktudással rendelkeznek.



II. A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ SZAKPOLITIKÁJA MAGYARORSZÁGON

2.1 Nemzeti stratégia és szakpolitika

Magyarországon nem beszélhetünk olyan migráns munkavállalókra vonatkozó speciális programokról, amelyek az SzMM, valamint az IRM támogatásával születtek meg. Mindazonáltal a tárgyra vonatkozó jogszabályokban szerepelnek olyan esetek, amikor a harmadik országbeli állampolgárnak² nincsen szüksége munkavállalási engedélyre, vagy azt egyszerűsített eljárás³ keretében kapja meg.

Figyelemmel a diákokra, kutatókra valamint családtagjaikra, a vonatkozó uniós joganyag nemzeti jogba történő átültetése már megvalósult. A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő belépésének és tartózkodásának feltételeiről szóló tanácsi irányelv⁴ átültetése pedig előreláthatólag szintén megfelelő időben megvalósul.

A munkaerő-migráció témájában Magyarország nem rendelkezik nemzeti stratégiával, jóllehet a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti magyar kormányzati stratégia tartalmaz néhány, a tárgyra irányuló általános rendelkezést.

Ha migrációs stratégiáról van szó, mindenképpen ki kell emelnünk, hogy

² Például:

- külföldi részesedéssel rendelkező gazdasági társaság vezető tisztségviselőjeként, valamint felügyelő bizottsági tagjaként történő munkavégzéshez, vagy
- Magyarországon nyilvántartásba vett egyházban vagy annak intézményében munkát végző, az egyházi szolgálatot élethivatásszerűen folytató külföldi tevékenységéhez
nincs szükség munkavállalási engedélyre.

³Például a kulcsszemélyzet foglalkoztatásának esete.

⁴ A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 155., 2009.06.18., 17-29. o.

Magyarországon más tagállamokkal ellentétben nincs jelentősebb politikai és társadalmi igény sem egy integrációs stratégia, sem pedig egy migrációs stratégia kialakítására, hiszen a külföldiek száma hazánkban elenyészőbb, mint a legtöbb európai országban. Ennek ellenére nélkülözhetetlen lenne egy minden részletre kiterjedő migrációs és integrációs stratégia létrehozása, amely számításba veszi hazánk munkaerő-piaci, illetve egyéb igényeit, továbbá meghatározza az így szükséges migráns munkavállalók számát és összetételét. Az első lépés mindenképpen egy migrációs és integrációs politika kidolgozása kell legyen, hogy az országban jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokról egy megbízhatóbb képet kapjunk. A jelenlegi helyzet azt mutatja, hogy a hazánkban legalisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokról nem rendelkezünk elegendő információval, különös tekintettel a megyékben való földrajzi elhelyezkedésükre, tanulmányi, valamint szakmai hátterükre és ismereteikre, továbbá azokra az okokra, amelyek miatt Magyarországra érkeztek. További kutatói munka, valamint a statisztikai adatrendszer további fejlesztése szükséges.

Ami Magyarország tudatos migrációs politikájának a kialakítását és kidolgozását illeti, remélhetőleg hamarosan elkészül egy olyan migrációs stratégia, amely megfelelő válaszokkal szolgál majd a migráció komplex jelenségéből eredő kihívásokra. A stratégia célja, hogy lefedtesse a migránsok országunkba való belépésének, befogadásának, integrációjának valamint hazánkból való hazatérésének alapvető irányait. A nemzetközi migráció pozitív hatásaira is szüksége van Magyarországnak abból a célból, hogy felvegye a küzdelmet a demográfiai csökkenés kedvezőtlen tendenciájával szemben.

2.1.2 A gazdasági válság magyar munkaerőpiacra gyakorolt hatásai

2008 ősze óta a globális pénzügyi válság súlyos gazdasági hanyatlást eredményezett az egész Európai Unióban, a jelenlegi kilátások pedig továbbra



sem kedvezőek. Előrelátható volt, hogy 2009 őszére az EU munkanélküliségi adata meghaladja a 20 milliót, ami közel 4 millióval több, mint 18 hónappal korábban, amikor az uniós munkanélküliség ráta még történelmi mélypontra volt. Különösen érintettek a kétes szerződésekkel foglalkoztatott munkavállalók, továbbá a fiatalok és a fogyatékkal élő személyek, azonban a jelenlegi recesszió már szintén hatással volt azokra a migráns munkavállalókra is, akik keresőtevékenység folytatása céljából kívántak volna külföldön letelepedni.

A válság Magyarországot rossz gazdasági állapotban érte, melynek eredményeként nehéz volt a reakció, és csak korlátozott számú intézkedésekre kerülhetett a sor. 2008-ban az Európai Unióban belül Magyarországon volt az egyik legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta (56,7% a 15-64 évesek között), mindemellett az ország belső recesszióját is élte (a megszorító intézkedéseknek köszönhetően 2007-ben a GDP növekedés 1% körülről -2,2%-ra esett vissza). Hazánk 2008-ban a GDP-jének 82,1%-át exportból szerezte. Az ország az infrastruktúráját külső adósságainak rovására fejlesztette (2004 óta az adósság megkétszereződött, 2007-ben a GDP 61 százalékát, míg 2009-ben körülbelül 77 százalékát tette ki), és az államhoz hasonlóan a háztartások és a cégek is eladósodtak, jórészt devizában.⁵

A Kormány viszonylag gyors reakciója ugyanakkor hozzájárult a válság foglalkoztatásra gyakorolt hatásának mérsékléséhez. 2009 elején a Kormány számos intézkedést kezdeményezett, hogy támogassa a munkahelyek megőrzését és megakadályozza a nagyszámú elbocsátásokat. A többi tagállamhoz hasonlóan ezek a lépések magukba foglalják a rövidített munkaidőben való foglalkoztatási megállapodások bevezetését, melyeket a munkavállalók számára képzési lehetőségekkel kombinálnak. Az új intézkedések célja, hogy javítsák a munkaerőpiac működését. A Kormány hosszú távú

⁵ Forrás: Központi Statisztikai Hivatal (KSH), A KSH jelenti – Gazdaság és Társadalom – 2008/12. [Elérhető: <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel20812.pdf> (2010.06.15.)]





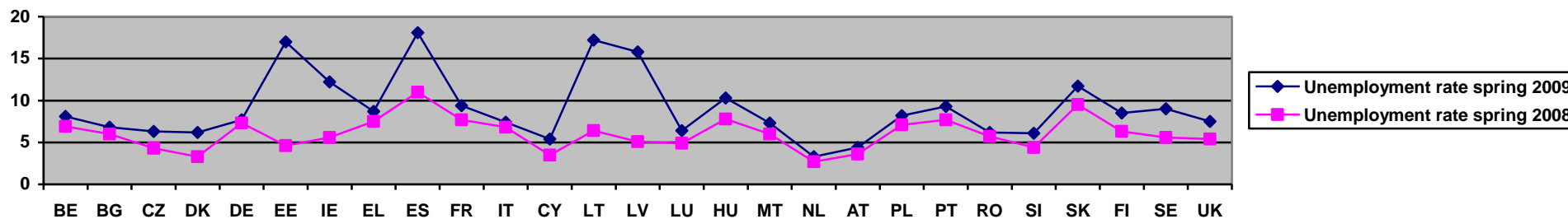
foglalkoztatási stratégiájának célkitűzései közé tartozik a részvételi arány növelése, a hosszú távú inaktivitásba süllyedés megakadályozása, a szerkezeti reformok által érintett munkavállalók munkaerőpiacra történő visszatérésének támogatása, valamint a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatásának ösztönzése.

Nehéz megjósolni a reálgazdaságot érintő hanyatlás mélységét, időbeli hosszát és a foglalkoztatásra gyakorolt következményeit. A rendelkezésre álló előrejelzések többsége bizonytalan a jövőbeli tendenciákat illetően, továbbá a várakozások is egyre borúlátóbbak az idő múlásával. A GKI Gazdaságkutató Részvénytársaság prognózisa és tanulmánya szerint a munkanélküliségi ráta 2008-ban 8% volt, 2009-ben 10,5%, 2010 áprilisáig 11,8%, holott az előrejelzések a 2010-ben várható munkanélküliség arányát 11%-ra becsülték.



Táblázat 3.

Munkanélküliségi ráta az Európai Unióban 2008 és 2009 áprilisában



Forrás: Európai Foglalkoztatási Megfigyelőközpont.



Az EMH a 2008/381/EK tanácsi határozat alapján jött létre és az Európai Unió pénzügyi támogatásával működik.

2.1.2 Kormányzati válaszok a gazdasági válságra

A pénzügyi és gazdasági válság hatásainak kezelése érdekében a Kormány új kedvezményeket vezetett be. Az intézkedési csomag egyaránt kezeli a válságot a pénzügyi és a munkaerőpiacon.

A foglalkoztatási helyzet javítására irányuló politika három fő területe a következő:

- az aktivitás és a munkaerőpiachoz való kapcsolatok megőrzése aktív munkaerő-piaci programokon keresztül azokban az esetekben, amikor a munkanélküliség nem kerülhető el;
- a munkahelyek megőrzésének támogatása olyan vállalkozások esetében, amelyeket ugyan a válság érintett, de várhatóan vissza tudnak térni a normális üzleti életükhöz, és a támogatás végével meg tudják tartani alkalmazottaikat;
- a munkahelyteremtés és a beruházások támogatása, elősegítve ezzel a hitelekhez való hozzáférést (pl. kis- és középvállalkozások számára mikro hitelprogramokon keresztül).

A fent említett programokat mind nemzeti, mind uniós forrásokból finanszírozzák.

Az alapvető fontosságú válságkezelési intézkedések a munkaerőpiacon a következőket célozták:

- Munkahelyvédelmi intézkedések [Nemzeti Foglalkoztatási Alap: összesen 7,3 milliárd Ft (elkülönített), további 20 milliárd Ft a kis- és középvállalkozások részére az Európai Szociális Alap rövidített munkaidő-megállapodásokkal működő programjaiból (elkülönített), és 10 milliárd



forintos költségvetéssel egy hasonló program nagyvállalatok számára (folyamatban)];

- Vegyes aktív munkaerő-piaci programok (10 milliárd forint a központi támogató intézkedésekre, melyből komplex munkaerő-piaci programokat finanszíroznak az új regisztrált munkanélküliek számára);
- A munkáltatóhoz hordozható munkanélküli segély az újonnan regisztrált munkanélküliek részére (2010-től korlátlanul).⁶

Egyéb intézkedések többek között:

- a célzottan tartós munkanélkülieknek szóló "Út a munkához" elnevezésű nagyszabású közfoglalkoztatási program folytatása (több mint 100 ezer fő érintett évente, kb. 80 milliárd forint);
- változások az anyasági társadalombiztosítási ellátásokat illetően (a gyermekgondozási díj és a gyermekgondozási segély időtartama 2 évre csökkent);
- nyugdíjkorhatár növelése (2012-2017 között 62-ről 65 évre).

2.2 Jogszabályi és intézményi keret

Az elmúlt 6 év statisztikáit és politikai fejleményeit nem lehet anélkül megérteni, hogy dióhéjban ne adnánk magyarázatot a legutóbbi jogalkotási eseményekről. Az elmúlt három-négy évben a migrációval foglalkozó teljes jogi keret megújult, leginkább annak érdekében, hogy a területen a jogszabályokat összehangolják a vonatkozó közösségi jogszabályokkal.⁷ 2006 decemberében a magyar

⁶ Forrás: Cseres-Gergely Zsombor: Recovery measures in Hungary - dealing with the crisis in a small, open and indebted society.

[Elérhető: <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/CseresGergely-SYSDM14Jan2010.pdf> (2010.06.15.)]

⁷ A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családdegysítési jogról, a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról, a Tanács 2005/71/EK irányelve (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról, a Tanács 2004/114/EK



Országgyűlés két új migrációs vonatkozású törvényt fogadott el: **a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló** valamint **a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényt**. A két törvény a korábbi egységes idegenrendészeti törvényt váltotta fel, 2007. július 1-jei hatállyal. A kodifikációs technika alapja két külön jogi aktus kidolgozása volt, hiszen hazánk európai uniós tagságával a "külföldiek" kategória többé már nem volt megfelelő jogi terminológia.

A harmadik országbeli állampolgárok számára kibocsátott tartózkodási engedélyek egyik célja a keresőtevékenység folytatása. Az így kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje legfeljebb három év lehet, amely alkalmanként legfeljebb három évvel meghosszabbítható, azonban a foglalkoztatási szabályok szerint munkavállalási engedélyhez kötött tevékenység esetén a munkavállalási engedély érvényességi idejéhez igazodik. A munkavállalási engedély érvényességi ideje legfeljebb két év lehet. Amennyiben a törvény másképp nem rendelkezik, a harmadik országbeli állampolgár szezonális munkavállalási vízum, humanitárius célból kiadott tartózkodási engedély, továbbá családegyesítés céljából vagy tanulmányi célból kiadott tartózkodási engedély birtokában is végezhet munkát.

A Magyar Köztársaságban a munkavállalási engedély kiállítása és az eljárás szabályozása a Szociális és Munkaügyi Minisztérium, valamint a munkaügyi hatóságok hatáskörébe tartozik. A többször módosított 8/1999. (XI.10.) SzCsM

irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről, az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.



rendelet⁸ szabályozza a külföldiek magyarországi foglalkoztatását, és tartalmaz rendelkezéseket a különböző típusú munkavállalási engedélyről, az engedély alóli kivételekről, valamint lefekteti az eljárási szabályokat. 2008. január 1-eje előtt az egyéni munkavállalási engedély érvényességi ideje legfeljebb 1 év volt, a módosítás lehetővé tette azonban, hogy az ilyen típusú engedély legfeljebb 2 évre is kiállítható legyen. A módosítás legfőbb oka a rugalmasabb szabályok megteremtése, valamint a munkáltatók adminisztratív terheinek csökkentése volt. Az egyéni munkavállalási engedély érvényességi idejének két évre való kitolásával a munkáltatóknak nem kell minden évben munkavállalási engedély iránti kérelmet benyújtani, és az engedély érvényességi ideje is inkább összhangba került a tartózkodási engedély érvényességi idejével. Azokon a területeken, ahol szükséges, a rendelet lehetővé teszi, hogy a harmadik országbeli munkavállalók egyszerűsített engedélyezési eljárás keretében jussanak munkavállalási engedélyhez, illetve hogy anélkül tudjanak hazánkban munkát vállalni. A jogszabály egyik legutóbbi módosításának értelmében 2010. január 1-jétől a munkavállalási engedélyt a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata nélkül adják ki, ha egy harmadik ország állampolgára a munkavállalási engedély érvényességi idejének lejártá után ugyanannál a munkáltatónál ugyanazon munkakörben vállal munkát.

A fent említett miniszteri rendelet szerint a munkavállalási engedély kérelmezése során a kérelmezőnek a kérelemhez csatolnia kell a harmadik országbeli állampolgárnak a tevékenység ellátásához szükséges szakképzettségét igazoló okirat hiteles másolatát, valamint – ha azt idegen nyelven állították ki – annak hiteles magyar fordítását. Ha a szakképzettség, illetve végzettség tekintetében kétség merül fel, a munkaügyi központ a diploma (bizonyítvány) honosítására (elismerésére) hatáskörrel rendelkező szervet megkeresi annak igazolása érdekében, hogy a diploma (bizonyítvány) honosításához (elismeréséhez)

⁸ 8/1999. (XI. 10.) SzCsM rendelet a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezéséről.



szükséges feltételek fennállnak-e.⁹

2.3 Politikai vita és az érdekeltek bevonása

Magyarországon nem csak a migrációról szóló társadalmi vita hiányzik, hanem magát a témáról szóló közbeszédet is hamis előfeltevések és torz reflexek uralják egy-egy szerencsétlen nyilatkozat, illetve félreértés következtében. A kérdés politikai beágyazottságát egyértelműen tükrözte az a 2007 februárjában tartott – Magyarország demográfiai helyzetének szentelt – parlamenti vitanap, ahol az egyetlen fő téma a család- és a gyermekpolitika volt, míg a migráció kérdésköre teljesen marginális szerepet játszott csak.

Migrációról szóló közbeszéd tévútra terelődésének megértéséhez szintén 2007-re kell visszatekintenünk. Egy szakpolitikai dokumentum-tervezet félreértése nyomán a magyar tömegtájékoztatás pár napig olyan állítólagos kormányzati elképzeléstől volt hangos, amely az ország demográfiai problémáit „egy millió ázsiai” betelepítésével kívánná megoldani. Természetesen ilyen terv nem létezett, csupán egy szakpolitikai tervezet téves értelmezéséről volt szó, amely többek között a migráció szükségességére hívta fel a figyelmet. Összegezve tehát Magyarországon a téma iránt a politikai elit sajnos nem mutat kiemelkedő érdeklődést, és ha a kérdés napirendre is kerül, a napi politikai érdekek vakvágányra viszik a diskurzust.

Fentiek ellenére, alacsonyabb és szakmai szinten a téma természetesen rendkívül fontos szerepet tölt be. A migrációs kérdések nem egyetlen állami szereplő monopóliumát alkotják. A 2010. május végén bekövetkezett

⁹ 2001. évi C. törvény a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről.





kormányzati változásokig a migrációt illetően a hatáskörök a következő két legfontosabb szereplő között oszlottak meg: az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (és ezen belül a Bel- és Igazságügyi Együttműködési és Migrációs Főosztály, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, mely szervek érdekei nem mindig voltak összhangban) és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium. További szereplők közé tartozott a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, az Oktatási és Kulturális Minisztérium, valamint a Külügyminisztérium. Ezeken kívül 2004-ben életre hívtak egy ún. Migrációs Tárcaközi Bizottságot, ami azonban eddig még nem játszott jelentős szerepet a migrációs politika kialakításában.

A 2010-es általános választásokat követően az új kormányzati struktúrán belül a vezető szerep kettős maradt. A kompetenciák – eddig a részletekben bekövetkezett jelentős változások nélkül – egyrészt az újra felállított Belügyminisztériumhoz, másrészt a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz kerültek, mely utóbbi felelős többek között a szociális és munkaügyi kapcsolatokért is.

A munkaerő-piaci kérdéseket illetően az intézményi paletta egy kiemelt fontosságú és széleskörű fórummal, az ún. Országos Érdekegyeztető Tanáccsal (OÉT) is kiegészül. Ez a testület egy makroszintű nemzeti fórum, ahol háromoldalú együttműködés keretében a munkavállalók a munkaadók, valamint a Kormány érdekeinek egyeztetése zajlik. Hatásköre kiterjed a munka világához kapcsolódó összes kérdésre, beleértve a migrációt is. Az OÉT biztosítja az intézményi keretet a szociális partnerek és a Kormány háromoldalú tárgyalásai, valamint munkaügyi kérdéseket illető megállapodásai számára. A testület a szociális partnerek konzultációjának biztosít keretet a gazdasági, szociális, foglalkoztatási és egyéb munkaügyi jogszabályokat, valamint az alapul szolgáló szakpolitikákat és prioritásokat illetően. Az OÉT egyben minden olyan nemzeti vonatkozású gazdasági és társadalmi kérdésben az általános vita és





véleménycsere színhelye, amely a munkáltatók illetve a munkavállalók érdekeit közvetlenül vagy közvetve érinti. Ugyanakkor a munkaerő-migráció témaköre nem töltött be még aktív szerepet a szervezetben. Ez idáig a migrációval kapcsolatos témák közül csak a munkavállalók szabad áramlására vonatkozó átmeneti korlátozásokat tűzte a napirendjére, amely azonban nem tárgya a tanulmánynak.

A közjogi intézményi keret mellett néhány igen elkötelezett szereplő is jelen van a magán-, illetve non-profit szektorban. Az egyesületek, civil szervezetek és agytrösztök gyakran hozzák össze a szakértőket, az érdekelt feleket és a döntéshozókat annak érdekében, hogy megvitassák – többek között – az integrációs politika szükségességét, a bevándorlók munkaerőpiacra áramlásának hatásait, vagy, hogy beszéljenek a bevándorlókkal szembeni toleranciáról. E viták további célja, hogy felhívják a közvélemény figyelmét a témára, segítsék elosztatni a bevándorlókról (és menekültekről) kialakult mindennapos tévhiteket, továbbá tájékoztatást nyújtsanak, hogy milyen előrelépések lennének kívánatosak e téren a jövőben.

Mindazonáltal a migrációs és munkaerő-piaci területen a különböző érdekelt felek közötti koordináció hiánya szembetűnő akadályt képez. Magyarországon nem működik igazán intézményesített párbeszéd és eszmecsere az olyan munkaerő-migrációban érdekelt felek között, mint a munkáltatók, szakszervezetek, szociális partnerek, politikai pártok, a helyi közösségek és a nem kormányzati szervezetek, vagy a bevándorlókkal, integrációs programokkal és emberi jogokkal foglalkozó szociális munkások.



III. A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓS SZAKPOLITIKA MEGVALÓSÍTÁSA

3.1 A gazdasági migrációs szakpolitika és a jogszabályok végrehajtása

A munkaerő-migrációval összefüggésben az egyik legjelentősebb előrehaladás 2009 áprilisában valósult meg, amikor a Kormány elfogadta a Magyar Köztársaság szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó, 5 éves időtartamra szóló stratégiáját¹⁰ (a továbbiakban e fejezetben: stratégia). A dokumentum hangsúlyozza, hogy Magyarországnak törekednie kell arra, hogy a gazdaság, a tudomány valamint a nemzeti munkaerőpiac igényeinek figyelembe vételével támogassa a legális bevándorlók beutazását és tartózkodását. A stratégia szerint a legális migráció és a demográfiai tendenciák közötti kapcsolatot nem szabad figyelmen kívül hagyni, különösen olyan migránsok esetében, akik hosszabb távon kívánnak Magyarországon tartózkodni.

Ahogy a 2009-es Magyar Politikai Jelentésben is szerepel, a stratégia kijelenti, hogy a legális migráció területén a magasan kvalifikált munkavállalók esetében támogatni szükséges a tagállamok és a harmadik országok, valamint maguk a migránsok számára is előnyökkel járó körkörös migrációt. A stratégia azt is megállapítja, hogy összhangban a „Kutatók az Európai Kutatási térségben - egy mesterség több karrier” bizottsági közleménnyel¹¹, illetve a Bizottság 2005. március 11-én kiadott, a Kutatók Európai Chartájáról és a kutatók felvételi

¹⁰ 1057/2009. (IV. 24.) Korm. határozata Magyar Köztársaságnak a szabadság, biztonság és a jog érvényesülése térségében való együttműködésére vonatkozó 2009-2014 közötti kormányzati stratégiájáról.

¹¹ COM/2003/436 végleges.



eljárásának magatartási kódexéről szóló ajánlásával¹², fontos elősegíteni a tudományos munkakörökben dolgozók számára az akadálymentes nemzetközi mozgást és a munkavállalást lehetővé tevő szabályozási környezet megteremtését.

Mint azt a bevezető megjegyzi, a 2005/71/EK kutatói irányelv magyar jogba való átültetése már 2007-ben megtörtént. A fő kihívást a kutatók tekintetében azoknak a feltételeknek, illetve az eljárásnak a meghatározása jelentette, amely alapján az illetékes hatóság jóváhagyja a kutatási szervezet működését. E kutatási szervezetek jogában áll, hogy harmadik országbeli kutatókkal fogadási megállapodásokat kössenek, megkönnyítve ezzel az országba való belépésüket.

A tavalyi évben elfogadott „Kék-Kártya”¹³ valamint szankciós¹⁴ irányelv átültetésének előkészületei jelenleg folyamatban vannak.

Annak érdekében, hogy a magyar munkaerőpiacról teljes áttekintést kapjunk, röviden érintenünk kell a szabad mozgás jogával rendelkező személyekre vonatkozó jelenlegi jogszabályokat is. A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek tekintetében alkalmazott, a munkaerő szabad áramlásával összefüggő átmeneti szabályokról szóló 355/2007 (XII. 23.) Korm. rendeletet 2008-ban módosították, és ez a módosítás 2009. január 1-jén lépett hatályba. A módosítás értelmében Magyarország képzettségre vagy a viszonyosság elvére való tekintet nélkül megnyitotta munkaerőpiacát az Európai Gazdasági Térséghez tartozó országokból érkező munkavállalók előtt. Ennek értelmében azok a munkavállalók, akikre a jogszabály személyi hatálya kiterjed, Magyarország területén munkavállalási engedély nélkül dolgozhatnak, ugyanakkor a

¹² Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 075, 2005.03.22., 67-77. o.

¹³ A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 155., 2009.06.18., 17-29. o.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 168., 2009.06.30., 24-32. o.



munkáltató köteles a foglalkoztatott személyt a munkaügyi központ felé bejelenteni. A bejelentés statisztikai okból történik, annak érdekében, hogy a Magyarországon munkát vállaló migránsokról nyilvántartást lehessen vezetni.

Főszabály szerint a harmadik országbeli állampolgárok csak érvényes munkavállalási engedély birtokában végezhetnek munkát Magyarországon. E szabály alól a törvény néhány kivételt sorol fel. Bár a lista az utóbbi években egyre szélesebb körűvé vált, ez elsősorban a Kormány egy-egy spontán döntésének, illetve ígéretének, vagy bizonyos csoportok lobbitevékenységének volt köszönhető. A szociális- és munkaügyekért felelős miniszter – egyetértésben a többi illetékes miniszterrel – jogosult arra, hogy meghatározza a harmadik országbeli állampolgárok számára kiállítható munkavállalási engedélyek számát. Ez a kvóta nem haladhatja meg a tárgyév megelőző év egy átlagos hónapjában bejelentett munkaerőigények számát. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy ez a kvóta messze meghaladja az adott évben Magyarországon legálisan munkát vállaló harmadik országbeli állampolgárok számát. A rendelkezésre álló adatok alapján 2009-ben a kiadott munkavállalási engedélyek száma alig érte el a fent említett kontingens 30%-át.

Mielőtt pillantást vetnénk a magyarországi munkaerő-piaci helyzetre vonatkozó számokra, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a statisztikák sajnálatos módon nem a hozzájuk kötődő személyek, hanem a kibocsátott munkavállalási engedélyek, illetve bejelentések alapján készülnek. Ebből kifolyólag a munkaügyi központok által szolgáltatott statisztikákat fenntartással kell kezelni.

A munkaügyi központok által kiadott engedélyek száma szerint Magyarországon az összes külföldi munkavállaló száma 2007-ben elérte az 55 230-at, míg 2008-ban ez a szám csak 42 457 volt, amely 27%-os csökkenés igen jelentősnek mondható. 2009 első félévében a hatóságok 16 247 munkavállalási engedélyt adtak ki, amely 32,5%-kal kevesebb, mint a 2008 első felében kiállított munkavállalási engedélyek száma. Az összesen kiadott munkavállalási



engedélyek, regisztrációk, zöldkártya igazolások és bejelentések száma 2009 első felében 50%-kal csökkent az építési ágazatban (2 689), valamint a feldolgozóiparban (2 062), viszont kétszeresére nőtt a mezőgazdasági ágazatban.

Ami az engedélyezési eljárást illeti, a munkavállalási engedély alapján a szezonális mezőgazdasági munkavállalás időtartama 12 hónapon belül nem haladhatja meg a 150 napot. Ez a 12 hónapos időtartam a munkavállaló szezonális foglalkoztatására kiadott első engedélyben megjelölt legkorábbi munkavégzés kezdő napjától számítandó. A mezőgazdasági szezonális munkavállalási engedély csak a munkaerő-piaci helyzet vizsgálata alapján adható ki, ugyanakkor a jogszabály bizonyos könnyítéseket is lehetővé tesz. A munkaerő-piaci helyzet vizsgálata azt jelenti, hogy a jövőbeni munkáltató – általános engedély esetén 30 nappal, szezonális mezőgazdasági munkavállalási engedély esetén 15 nappal – a tervezett foglalkoztatás kezdőidőpontját megelőzően az illetékes munkaügyi központnál érvényes munkaerőigényt nyújt be. Az engedély csak akkor adható ki, amennyiben a foglalkoztató részére a munkaerőigény benyújtásától kezdődően nem közvetítettek ki olyan magyar munkaerőt, vagy az Európai Gazdasági Térséghez tartozó ország olyan állampolgárát (EGT-állampolgár), illetőleg hozzátartozóját, akit külön jogszabály alapján álláskeresőként tartanak nyilván, és aki rendelkezik a jogszabályban előírt, illetve a foglalkoztató munkaerőigényében megjelölt alkalmazási feltételekkel. Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy Magyarországon nem könnyű munkavállalási engedélyhez jutni, és ez az oka annak, hogy az eljárást mind a külföldiek, mind a munkáltatók részéről sok bírálat éri. A legtöbb esetben magát az eljárást adminisztratív akadállynak tekintik, amely túlságosan hosszadalmas és bürokratikus. Ez különösen azokra a helyzetekre igaz, amikor egyértelmű, hogy az állást az érintett harmadik országbeli állampolgárral kellene betölteni, és nyilvánvalónak tűnik, hogy a jelölt nem helyettesíthető sem





magyar, sem pedig EGT-állampolgár által. Ebben a tekintetben az egész engedélyezési eljárás időpocsékolássá válik.

Ami az egyéb eljárási szabályt illeti, a munkavállalási engedélyek kiadása a munkaügyi központok hatáskörébe tartozik. A tartózkodási engedélyt és a munkavállalási engedélyt jelenleg még nem foglalták egyetlen dokumentumba. Két hatóság, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal és a munkaügyi központok vesznek részt a folyamatban. Mindazonáltal ha az egységes engedélyről szóló vonatkozó EK-irányelv hatályba lép, ezen eljárási szabályokat kellő időben módosítani kell. Egyelőre nem csak az érintett hatóságok, hanem a maguk a kérelmezők is különbözőek, mert míg a tartózkodási engedély iránti kérelmet a harmadik országbeli állampolgár nyújtja be, addig a munkavállalási engedély kiadását a munkáltató kérelmezi.

A keresőtevékenység folytatása céljából Magyarországra érkező harmadik országbeli állampolgárokat két fő csoportba lehet osztani. Az első csoport tagjai munkájukat munkavállalási engedély és munkaszerződés birtokában kezdik meg, míg a másik csoport tagjai gazdasági társaság, szövetkezet vagy egyéb – jövedelemszerzési céllal létrejött, tehát nem non-profit – jogi személy tulajdonosaként, vezető tisztségviselőjeként, vezetői, képviseleti vagy felügyeleti szerve tagjaként végzik tevékenységüket. A Harmtv. egy harmadik-féle – ritkábban előforduló – foglalkoztatást is említ, nevezetesen amikor a migráns egyéni vállalkozói minőségben végez jogszerűen munkát.

Amikor a jogszabályi környezet alkalmazásának problémáiról beszélünk, a foglalkoztatás klasszikus esetével kapcsolatosan komoly probléma merül fel. Ebben az esetben a tartózkodási célt a munkavállalási engedély és munkaszerződés igazolja, és a jogszabály szigorú értelmezése esetén ezek megléte a tartózkodási cél automatikus elfogadását jelenti. A munkaügyi központok munkatársai szerint gyakorlatilag az ő engedélyezési eljárásuk is



többé-kevésbé automatikus, és nagyon szűk esetkör csak az, ahol el lehet utasítani a munkavállalási engedély iránti kérelmet. A fentiek következtében nincs akadálya annak, hogy nem életszerű kérelmek kerüljenek benyújtásra, mint például egy mongol takarító, török és marokkói építőipari segédmunkás, kizárólag ukrán nyelven beszélő piackutató. A vonatkozó jogszabályok szerint az sem kizáró ok, ha a munkáltató és a munkavállaló egyáltalán nem beszél közös nyelvet, vagy ha például a kérelmező terhesen, igen előrehaladott állapotban kíván fizikai munkát végezni. A nagyobb kibocsátó országok szinte specializálódnak egy-egy foglalkozásra. Ennek következtében Kínából szinte kizárólag, Törökországból pedig főként szakácsok, Mongóliából varrók, Thaiföldről masszőrök érkeznek.

Gondot okozhat az is, hogy nincsen limitálva az egy-egy cégnél munkavállalási engedéllyel foglalkoztatható személyek száma, így az is előfordul, hogy például egy kis kínai büfé egyszerre húsz személy részére munkavállalási engedélyt kapjon, holott ennyi személy foglalkoztatása fizikailag lehetetlen az adott helyen. Másik oldalról nézve a hiányos szabályozás miatt feleslegesnek tűnik az adott céget vizsgálni, hiszen nincs akadálya annak, hogy a külföldi a tartózkodási engedély átvételét követően néhány héten belül munkahelyet váltson. Ilyen esetekben már csak azért is ritka a tartózkodási engedély visszavonása, mivel a korábbi munkáltatók nem jelentik be a változást. Bár a Harmtv. szerint kötelesek három munkanapon belül bejelenteni a változást, ennek elmaradása esetén azonban semmiféle szankcióval nem kell számolniuk.

Gyakran előfordul, hogy a munkáltató csak az egyik hivatal felé tesz eleget a bejelentési kötelezettségének, és erről a másik hivatal nem szerez tudomást. A korábbi gyakorlat szerint a munkaügyi központok a munkavállalási engedélyt visszavonó határozatokat megküldték a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak. Az egyablakos bejelentési rendszer és a hatóságok közötti kölcsönös tájékoztatás jogszabályi alapjának megteremtése kevesebb adminisztratív terhet



róna a munkáltatóra, illetve a hatóságok nagyobb biztonsággal, és nagyobb számban szereznének tudomást az engedély visszavonásának alapjául szolgáló tényekről. További – a munkavállalók által jelzett – probléma, hogy ugyan a munkaviszonyuk megszüntetését követően új munkahelyet találnak, azonban – tekintettel arra, hogy korábbi munkáltatójuk nem jelezte a munkaviszony megszűnését az illetékes munkaügyi központnak – nem kapnak munkavállalási engedélyt, mert egy korábban kiadott érvényes engedéllyel rendelkeznek. Ezért nem tudják csatolni az aktuális munkavállalási engedélyt az idegenrendészeti eljárásban sem.

Magyarországon a migrációs politika végrehajtásának egyik legfőbb akadálya az idegengyűlölet. A magyar társadalom az egyik leginkább idegenellenes társadalom a mai Európában. A TÁRKI Társadalomkutatási Intézet 2007-es éves felmérése¹⁵ szerint, amely egy évtizedre visszamenőleg a felnőtt magyar lakosság körében az idegengyűlölet nagyságát vizsgálta, a magyarok 29%-a tekinthető nyíltan idegengyűlölőnek.

Az EU Integrációs Alap 2007 óta finanszíroz multikulturális figyelemfelkeltő valamint idegengyűlölet elleni projekteket. Mindazonáltal hátulütője ennek, hogy ezek az antidiszkriminációs intézkedések csak kísérletiek, és az adott projekt által finanszírozottak, következésképpen igen szétterjedettek, átmenetiek és a hatásuk nem hosszú távú.¹⁶ Az Európai Integrációs Alap a munkaerő-migráció témájában is számos projektet finanszírozott. Az egyik ilyen tervet az Artemisszió Alapítvány dolgozta ki. Ez a képzés önmagában nem csak a bevándorlóakra, hanem a munkáltatókra is koncentrál, azzal a céllal, hogy megértsék a munkahelyi diverzitás hozzáadott értékét, és felismerjék a

¹⁵ A 2007 februárjában készült Omnibusz kutatás folyamán gyűjtött adatok, közzétéve TÁRKI Kutatóintézet honlapján 2007. március 8-án.

[Elérhető: <http://www.tarki.hu/hu/news/2007/kitekint/20070308.html> (2010.06.15.)]

¹⁶ B. Frouws MSc and Drs. B.J. Buiscool: Migrants to Work, Innovative approaches towards successful integration of third country migrants into the labour market, 2010. március.



bevándorlók szakmai képességeit. A projekt egy innovatív integrációs szolgáltatási csomag segítségével új módszert vezetett be, amellyel a kompetenciák mérése, az önismeret erősítése, az önbizalom és az egyéni tanácsadás növelése, valamint az integrációs képzés hatékonyabbá vált. Annak érdekében, hogy egy megfelelő programot hozzanak létre, különösen fontos elismerni, hogy a bevándorlók gyakran a lehető legrövidebb idő alatt a fejlettebb EU-országok felé kívánnak továbbutazni. Ezt felismerve az Artemisszió Alapítvány úgy határozott, hogy lehetőséget kínál konvertibilis munkaerő-piaci ismeretek megszerzésére – úgy mint önéletrajz írás vagy üzleti terv kidolgozása –, mely során azonban magyar sajátosságokat is közvetít azok számára, akik esetleg hazánkban szándékoznak maradni.

A Magyarországról szóló jelentés a szakpolitika további akadályaként hozza fel azt is, hogy a politikai pártok számára a migráció teljesen marginális téma. A migrációról szóló politikai diskurzus továbbra is elszigetelt, rövid távú, és csak ad hoc figyelem felkeltésére alkalmas, továbbá általában helyi rendezvényekhez kapcsolódik csak.¹⁷

3.2 Statisztikai adatok és trendek

Mint már említésre került, a Magyarországra történő bevándorlás száma és aránya igen alacsony, a teljes népességnek csak mintegy 2%-át alkotják a migránsok. Ennek indoka, hogy Magyarország a bevándorlók szempontjából nem számít célországnak, hanem a migrációs útvonalak mentén elsősorban tranzit országgént jelenik meg az Európai Unió nyugati országai felé. A migránsok elsősorban a szomszédos országokból érkeznek, többségük magyar nemzetiségű.

¹⁷ B. Frouws MSc and Drs. B.J. Buiscool: Migrants to Work, Innovative approaches towards successful integration of third country migrants into the labour market, 2010. március.



E csekély volumenű bevándorlás elsősorban kereslet által vezérelt, szub-regionális munkaerő-migráció, amely gyakran szezonális vagy ideiglenes munkavállaláson alapul. Mindazonáltal a hazánkba keresőtevékenység folytatása céljából érkező migránsokon felül egyre nő a családegyesítés vagy tanulmányok folytatása céljából tartózkodási engedélyt kérelmező bevándorlók aránya.

Noha Magyarországon jelenleg még nem kiemelkedő a bevándorlás aránya, a helyzet gyorsan változhat. A közelmúltban szerzett tapasztalatok, különösen a korábban pusztán migránsokat kibocsátó országokban (például Olaszország, Spanyolország, Görögország vagy Írország) azt mutatják, hogy amikor ezekbe az országokba pár év leforgása alatt jelentős bevándorlási hullám érkezett, ez mind társadalmi, mind politikai, mind jogi szempontból felkészületlenül érte ezeket az államokat. Mivel Magyarország az Európai Unió tagja, ráadásul annak egyik külső határa, nem kizárt, hogy a közeljövőben nagyobb számban érkeznek majd harmadik országbeli állampolgárok. Ezen oknál fogva is nagyon fontos, hogy Magyarország mind jogilag, mind társadalmilag felkészüljön egy ilyen eseményre.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által szolgáltatott adatok szerint a Magyarországra érkező bevándorlók száma 2009-ben közel 7%-ot csökkent a 2008-as évhez képest. A kis mértékű visszaesés oka Románia uniós csatlakozásában keresendő, hiszen az addig Magyarország legfőbb külföldi csoportját alkotó román állampolgárok többé nem tartoztak a harmadik országbeli állampolgárok közé. Mint ahogy azt a tanulmány korábban már említette, valamint a 4. táblázat mutatja, a harmadik országbeli állampolgárok migrációs áramlását leginkább a szomszédos országokból érkező határon túli magyar kisebbség áttelepedése jellemzi. A harmadik országbeli állampolgárok közül 17% ukrán állampolgár, melyet a kínai állampolgárok követnek 16%-kal, míg 10% szerb származású.



Táblázat 4. A Harmtv. alapján benyújtott tartózkodási kérelmek száma főbb állampolgárság szerint

Állampolgárság	Benyújtott kérelmek száma	
	2008	2009
ukrán	8 399	5 524
kínai	5 251	5 321
szerb	3 756	3 244
amerikai	1 959	2 394
iráni	1 440	1 932
egyéb	13 865	13 839
Összesen	34 670	32 254

Forrás: BÁH

Amint az az 5. táblázatban is látható, a kiadott tartózkodási engedélyek száma 2009-ben kis mértékben csökkent a 2008-as évhez képest. Ez ismét annak a ténynek tulajdonítható, hogy Románia és Bulgária uniós csatlakozásával a román és bolgár állampolgárok a szabad mozgás és tartózkodás jogát élvező személyekké váltak. Szintén megfigyelhető, hogy a keresőtevékenység folytatása céljából kiadott tartózkodási engedélyek száma 2009-ben az előző évhez képest 20%-kal csökkent, míg ezalatt a "hivatalos" tartózkodási cél egyre népszerűbbé vált, és egy év alatt megnégyszereződött.



Táblázat 5. A Harmtv. alapján benyújtott tartózkodási kérelmek száma a tartózkodás célja szerint

Tartózkodás célja		
	2008	2009
kereső tevékenység	17 681	14 043
tanulmányi	8 687	9 814
családegyesítés	4 780	4 260
egyéb	2 654	2 756
hivatalos	264	963
látogató	435	230
önkéntes tevékenység	87	73
gyógykezelés	49	63
kutatás	33	52

Forrás: BÁH

3.2.1 Statisztikai adatok a magyar munkaerőpiacról és migrációról

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) adatai szerint a magyar munkaerőpiacra belépő külföldiek száma folyamatosan csökkent az elmúlt években. Míg 2004-ben az ÁFSZ közel 80 ezer bevándorlót rögzített, 2009-ben a Magyarországra érkező külföldi munkavállalók száma már nem érte el a 30 ezret sem. A migrációs nyomás enyhült, ugyanakkor az érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkező, illetve nyilvántartásba vett személyek száma ingadozó alakot öltött. Ha a vizsgált időszakot nézzük, a szám lényegében 2004 óta változatlan maradt. 2004-ben ez a szám mintegy 66 ezer körül mozgott, míg öt évvel később a hazánkban legálisan foglalkoztatott külföldiek száma nem sokkal haladta meg a 62 ezret. A globális gazdasági recesszió következményeként nagyobb mértékű átmeneti visszaesés volt megfigyelhető, amikor az év végén



mintegy 53 ezer külföldi volt bejegyezve vagy érvényes munkavállalási engedély birtokában. Mindemellett ez azt is jelzi, hogy a foglalkoztatást érintő globális feszültségek a Magyarországon munkát vállaló külföldiek körében a vártnál enyhébb módon voltak érezhetőek. A mintegy 10%-os átmeneti csökkenést 2009-ben egy jóval gyorsabb ütemű növekedés követte, így az év végi számok meghaladták a válság előtti szintet.

Az ÁFSZ által összesített adatok szerint arra lehet következtetni, hogy a külföldiek túlnyomó többsége – mintegy 40%-a – végez szakképzettséget nem igénylő munkát. Ugyanakkor ezen átlag mögött – a nemzeti gazdaság szerkezetéből adódó különbségeknek köszönhetően – jelentős regionális eltérések figyelhetők meg. A dél-alföldi régióban a betanított munkások aránya megközelíti a 80%-ot, míg a közép-dunántúli régióban az arány 7% alatt marad. Ebben a régióban a külföldiek legnagyobb aránya vállalkozóként dolgozik, amely a munkavállalók számának kétharmadát teszi ki.

Nemzeti szinten a szakképzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatott külföldiek száma eléri a 10%-ot. A regionális különbségek szintén kézzelfoghatóak, a fejlettebb régiókban a magasabb iskolai végzettséget igénylő munkakörökben foglalkoztatott külföldiek aránya jellemzően magasabb. Ennek ellenére a diplomások között találunk olyan személyeket is, akiknek munkaköre alacsonyabb iskolázottsági szintet igényel, mint az adott személy végzettsége.

Először érdemes megvizsgálni a külföldiek iskolai végzettség szerinti összetételét országcsoportok szerint. Az egyetemi végzettséggel rendelkező külföldiek alkotják a 2009-ben hazánk munkaerőpiacára belépő külföldiek 15%-át. Ez az arány 5%-kal magasabb, mint a magas képzettséget igénylő munkahelyeket betöltő diplomások száma.





Az Európai Unió régi tagállamaiból (EU15) érkező külföldiek között a diplomások aránya megközelíti az 50%-ot, míg harmadik országbeli állampolgárok esetében ez a szám kevesebb mint 20%. Másrészt, ha azokról a tagállamokról beszélünk, melyek 2004. május 1-jén Magyarországgal együtt csatlakoztak az Európai Unióhoz (EU10), illetve ha a két évvel később csatlakozó Bulgáriáról és Romániáról (EU12) van szó, kevésbé jellemző, hogy az ezekből az országokból érkező magasan képzettek vállalnának jelentős részben Magyarországon munkát. Az EU12 országaiból érkező külföldiek körében a magasan képzett munkavállalók aránya 2009-ben csak 5,5%-ra tehető. A közép-és kelet-európai országokból érkező munkavállalók kétharmada alapfokú oktatási szinttel rendelkezik, mivel az általános iskola nyolc osztályát vagy annál kevesebbet végeztek csak el.

A 2009-es év adatai alapján – az iskolai végzettséget figyelembe véve – a legképzettebb munkaerő az EU régi tagállamaiból (EU15) érkezik, őket követik a harmadik országbeli állampolgárok, míg a Magyarországgal egyszerre, illetve később csatlakozó, hasonló fejlettségi szinten álló tagállamokból többnyire szakképzetlen vagy alacsony iskolai végzettségű munkavállalók érkeznek hazánkba. Jelentős számuk román állampolgár.

Mivel az egyes országcsoportokat tekintve eltérő volument képviselnek a hazánkban dolgozó migránsok, indokolt azt is megvizsgálni, hogy az egyes iskolai végzettségi kategóriákat tekintve honnan érkeznek a legtöbben. A Magyarországon dolgozó külföldiek között az EU régi tagországainak állampolgárai képviselik a legkisebb arányt (kb. 8%), míg a legtöbb külföldi munkavállaló (mintegy 45%) a szomszédos Romániából érkezik. Az iskolai végzettséget tekintve a hazánkban dolgozó és diplomával rendelkező külföldiek közel 60%-a harmadik ország állampolgára, negyedük pedig az Unió régi tagállamaiból érkezik. Ezzel szemben a szakképzetlen munkaerő közel 60%-át a



román állampolgárok teszik ki, további 30%-uk pedig harmadik ország állampolgára.

Az egyes országok között lényegében nincs nagy különbség abban a tekintetben, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező külföldiek hány százaléka dolgozik nem a végzettségének megfelelő, azaz alacsonyabb képzettséget igénylő munkakörökben. Az adatok azt mutatják, hogy ez a mutató egységesen 25% körül mozog. A vizsgált időszakban megfigyelhető tendencia szerint a magyar munkaerőpiacra belépő külföldiek körében emelkedik a magasan képzett munkavállalók száma, míg a szakképzetlenek aránya csökken.

6. Táblázat

A Magyarországon foglalkoztatott külföldi állampolgárok összefoglaló adatai 2004-2009 között

Időszak	Érvényes engedéllyel és regisztrációval rendelkezők száma az év végén, fő	Az év folyamán kiadott engedélyek és regisztrációk száma, db
2004	66132	79233
2005	62854	72562
2006	64626	71128
2007	59454	55230
2008	52931	42457
2009	62363	28215

Forrás: Állami Foglalkoztatási Szolgálat



7. Táblázat

A 2009-ben újonnan engedélyt szerzett, illetve regisztrált külföldiek megoszlása származási ország szerint

Származási ország-csoport	Létszám, fő	Megoszlás, %
EU-15	2146	7,6
EU-10	3236	11,5
EU-2	12651	44,8
Harmadik ország	10182	36,1
Összesen	28215	100,0

Forrás: Állami Foglalkoztatási Szolgálat

8. Táblázat

A 2009-ben újonnan engedélyt szerzett, illetve regisztrált külföldiek megoszlása származási ország és iskolai végzettség szerint

Származási ország-csoport	Magasan képzett (diplomás)	Szakképzett	Alacsonyan képzett
EU-15	49,2	40,3	10,5
EU-10	9,4	56,4	34,2
EU-2	4,2	19,0	76,8
Harmadik ország	19,9	43,9	36,2
Összesen	14,8	35,8	49,3

Forrás: Állami Foglalkoztatási Szolgálat

A Magyarországon munkát vállaló külföldiek nyilvántartását az Állami Foglalkoztatási Szolgálat végzi. A bevándorlás csökkenése ellenére, amely szoros összefüggésben állhat a munkaerő iránti szűkülő kereslettel, a hazai munkaerőpiacon jelenlevő migráns munkavállalók száma nem esett vissza. 2009. december 31-én az érvényes munkavállalási engedélyek és regisztrációk



száma elérte a 62,4 ezret, amely 20%-os növekedést jelent a korábbi év szintjéhez képest. Az adatokban tükröződő látszólag ellentmondásos tendenciák több tényezővel magyarázhatók. Egyrészt a külföldiek egy része, akik előre nem látott módon munkanélkülivé váltak, nem hagyta el a magyar munkaerőpiacot, hanem másik munkahelyet igyekeztek keresni. Másrészt a külföldiek számának emelkedéséért az a tény is felelős, hogy a globális gazdasági válságra tekintettel kevesebb számú migráns munkavállaló hagyja el a magyar munkaerőpiacot azért, hogy átköltözzön egy másik európai országba.

3.2.2 A folyamatok és trendek elemzése

3.2.2.1 Toborzási nehézségek, tartós munkaerőhiány a magyar munkaerőpiacon

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara 2009. évi rövidtávú munkaerő-piaci konjunktúra adatfelvétele szerint a gazdasági válság következtében jelentős mértékben, 9 százalékkal csökkent a toborzási nehézségekkel szembesülő vállalatok aránya. Míg 2008-ban a vállalatvezetők 14%-a, 2009-ben mindössze 5%-a nyilatkozott úgy, hogy az adott álláshely betöltésére hosszabb távon nem talál megfelelő munkaerőt. A toborzási nehézségek enyhüléséért elsősorban a szakképzett fizikai munkások iránti kereslet visszaesése a felelős. Míg 2008-ban a vállalatok közel 9%-a szembesült toborzási problémákkal ezzel a munkavállalói csoporttal kapcsolatban, addig 2009-ben már csak 3 százalék nyilatkozott ehhez hasonlóan. A korábbi felvételek tapasztalatai alapján elmondható, hogy a 250 fő feletti munkavállalót foglalkoztató, külföldi, export-orientált vállalatok szembesülnek a legnagyobb arányban a toborzási nehézségekkel. Ez a helyzet 2009-ben sem volt másképp, jóllehet a szegmensek közötti különbségek jelentős mértékben csökkentek.



Fontos hangsúlyozni, hogy a toborzási nehézségek nem feltétlenül a kevés jelentkezőre vezethetők vissza. A pozíciók betöltésekor a kínált és igényelt bérek közötti inkonzisztencia, a nem megfelelő idegen nyelv- vagy szaktudás, illetve a jelöltek alacsony mobilitási hajlandósága is okozhat problémát a vállalatok számára. Ennél fogva nemzetgazdasági értelemben nem is teljesen indokolt a munkaerő-hiány kifejezés használata, amelynek legfőbb oka az elégtelen számú jelentkezővel lenne magyarázható. Ezt figyelembe véve a foglalkoztathatóság javítása, a mobilitási hajlandóság erősítése eredményes eszközei lehetnek a cégek munkaerő-felvételi gondjainak megoldásában. Bár minden vizsgált munkavállalói csoporttal kapcsolatban csökkentek a toborzási nehézségek, a legnagyobb csökkenésért elsősorban a szakképzett fizikai munkások iránti kereslet visszaesése a felelős. Szellemi foglalkozású munkakörökben is csökkent a kereslet, azonban ebben a munkavállalói csoportban a vállalatok mindössze néhány százaléka szembesült toborzási nehézségekkel. Felsőfokú végzettséggel rendelkező munkaerőt érintő, hosszú távon kielégítetlen kereslet egyelőre nem érzékelhető nagy volumenben Magyarországon.

Általánosságban elmondható, hogy toborzási nehézségekkel elsősorban a külföldi tulajdonú vállalatok szembesülnek a legnagyobb arányban. 2007-ben 35 százalékuk, 2008-ban 30 százalékuk, 2009-ben pedig már csak 10 százalékuk számolt be az álláshelyek betöltésekor valamilyen problémáról. A csökkenő trend a világgazdasági fellendülést követően valószínűleg megfordul, és a cégek növekvő hányada fog ismét nagyobb mértékű munkaerőgondokkal szembesülni.

A konkrét foglalkozásokat tekintve egyértelműen mérnökökből jelezték a cégek a legnagyobb hiányt, mégpedig különböző szakirányokban. A megkérdezett cégek által megjelölt diplomás munkaerőhiány háromnegyede mérnöki munkakörökre vonatkozott. Ezen kívül a cégek közgazdászokat és informatikusokat nem találnak kellő mennyiségben, illetve megfelelő képzettséggel és tapasztalattal. A toborzási nehézségek ez utóbbi két foglalkozás esetében azonban lényegesen



kisebbség. A többi felsőfokú végzettséget igénylő munkakörben lényegében nem jeleztek a vállalatok jelentősnek mondható munkaerő-hiányt.

9. Táblázat

A legjellemzőbb hiányszakmák diplomás munkakörökben mintegy 7 ezer gazdasági szervezet megkérdezése alapján

Foglalkozás	Keresleten belüli arány, %	Keresés átlagos ideje, hónap	Minimális bér, ezer Ft	Maximális bér, ezer Ft
Gépészmérnök	1,812	7	120	430
Egyéb mérnökök	1,482	5	130	400
Közgazdász	0,714	3	140	500
Szoftverfejlesztő, informatikus	0,659	4	150	370
Erősáramú villamosmérnök	0,329	5	120	500
Vegyészmérnök	0,201	11	160	350
Gyengeáramú villamosmérnök	0,183	8	140	300
Környezetvédelmi mérnök	0,183	6	250	250
Építőmérnök	0,165	4	140	700
Építészmérnök	0,073	2	120	250
Számítástechnikai tudományos foglalkozású	0,055	6	220	220
Földmérő és térinformatikai mérnök	0,037	2	250	250
Bányamérnök	0,037	24	300	300
Közlekedési mérnök	0,037	7	140	95

Forrás: ÁFSZ-MKIK Rövid-távú prognózis, 2009



3.2.2.2 Illegális foglalkoztatás

A magyar munkaerőpiacról lehetetlen átfogó képet nyújtani az illegális foglalkoztatás rövid áttekintése nélkül. Ahogy már a GKI Gazdaságkutató Zrt. 2005-ben készített tanulmánya¹⁸ is kifejtette, az érvényes munkavállalási engedélyek száma nem ad valós képet a hazánkban ténylegesen munkát vállaló külföldiek számáról. Egyrésztől semmi sem bizonyítja, hogy a munkavállalási engedély tulajdonosa még valóban az országban tartózkodik, másrésztől a be nem jelentett munkavállalás igen gyakori jelenség a külföldiek körében. Az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) adatai szerint a fekete munka a külföldiek körében nagyobb mértékben elterjedt, mint a magyar állampolgárok között. A Kormány számos lépést tett az elmúlt években annak érdekében, hogy csökkentse a be nem jelentett munkavégzést. Többek között megerősítette a munkaügyi ellenőrzést, amely megelőző hatású a be nem jelentett foglalkoztatás további terjedését illetően. Az egyik legfontosabb intézkedés az állami támogatások szigorítása volt, aminek következtében nem részesülhetnek állami támogatásban azok a társaságok, amelyeket illegális foglalkoztatás miatt már megbírságotlaktak.

A jogellenesen Magyarországra belépő és itt tartózkodó, illetve jogellenesen munkát vállaló külföldiek, valamint az illegális migrációhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelése, illetve összehangolása, valamint a közrend és közbiztonság javítása érdekében a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH), a Rendőrség, a Vám-és Pénzügyőrség, az Adó-és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség, a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat központi és

¹⁸ GKI Gazdaságkutató Zrt. A foglalkoztatás közép- és hosszú távú feltételrendszerének, a várható munkaerő-kínálati és keresleti folyamatok változásának prognosztizálása (Budapest, 2005. október).





regionális szerveik révén létrehoztak egy komplex ellenőrző rendszert, az ún. Integrált Vezetési Központot¹⁹. A résztvevő hatóságok feladata a komplex ellenőrző rendszer működtetése, amely az Európai Unió által előírt követelményeknek történő megfelelést is hatékonyan biztosítja.

Ha a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásának megelőzéséről beszélünk, röviden érintenünk kell a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény egyes rendelkezéseit. A fent említett törvény alapján a foglalkoztató a munkavállalási engedély beszerzését követően, de még a munkavégzés megkezdése előtt köteles meggyőződni arról, hogy a külföldi rendelkezik-e érvényes, keresőtevékenység folytatására jogosító engedéllyel. A munkáltató három munkanapon belül köteles bejelenteni az idegenrendészeti hatóságnak, amennyiben a harmadik országbeli állampolgár az engedélyezett munkáját nem kezdi meg, illetve a munkavégzés a munkavállalási engedély érvényességi idején belül megszűnik.

Ami a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásának szankcionálását illeti, fontos megjegyezni, hogy engedély nélküli foglalkoztatásnak minősül az is, ha a harmadik országbeli állampolgár – bár jogszerűen tartózkodik Magyarországon – keresőtevékenységét az előírt munkavállalási engedély nélkül folytatja. Amennyiben a munkaügyi felügyelő az ellenőrzés során azt tapasztalja, hogy a foglalkoztató az engedélyköteles harmadik országbeli állampolgárt engedély nélkül foglalkoztatja, egyrészt megtiltja a munkavállaló további foglalkoztatását, másrészt a jogsértő foglalkoztatót a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 7/A. §-ában előírt összegű befizetésre kötelezi. A minimális szankció kiszabása nem

¹⁹ 20/2004. (BK 15.) BM-FMM-PM együttes utasítás az illegális migráció és az ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására



követi a külföldi valós kifizetéseit, és nem függ a munkavégzés időtartamától. A legkisebb mértékű bírság olyan esetekben szabható ki, amikor a kifizetett összeg mértékét nem lehet meghatározni, vagy az nem bizonyítható. A kötelezettség a foglalkoztatót annyi esetben terheli, ahány külföldi tekintetében az engedély nélkül történő foglalkoztatást megállapították. Összefoglalva tehát, a bírság egy törvény által meghatározott fix összeg, amelynek kiszabása esetén a munkaügyi hatóságnak nincs lehetősége sem az összeg csökkentésére, sem pedig méltányosság gyakorlására, függetlenül attól, hogy a jogszabálysértés első alkalommal vagy ismételten történik.

Azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki az előírt munkavállalási engedély vagy a Harmtv-ben meghatározott engedély nélkül folytatott keresőtevékenységet, az idegenrendészeti hatóság idegenrendészeti kiutasítást és beutazási és tartózkodási tilalmat, illetve ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodó harmadik országbeli állampolgár esetén önálló beutazási és tartózkodási tilalmat rendelhet el. Amennyiben az idegenrendészeti hatóság kiutasítást rendelt el, és a kiutasított a végrehajtáshoz szükséges anyagi fedezettel nem rendelkezik, a megelőlegezett kiutasítási költséget a munkáltató köteles a regionális igazgatóság felé megtéríteni.

Milyen statisztikai eszközök állnak rendelkezésre annak érdekében, hogy a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásának mértékét illetve természetét megismerjük? Az OMMF által gyűjtött statisztikai adatok oly módon készülnek, hogy a munkaügyi felügyelők minden látogatásról az ellenőrzés után kötelesek egy ún. látogatási lapot felvenni, amely magában foglalja az ellenőrzött munkavállalók összlétszámát, ebből a külföldiek számát, valamint azon alkalmazottak számát, akik vonatkozásában jogszabálysértés valósult meg. E látogatási lapok adatai egy számítógépes adatbázisban kerülnek rögzítésre. A BÁH statisztikai eszközei is a harmadik országbeli állampolgárok illegális foglalkoztatásának mértékéről és természetéről igyekeznek képet nyújtani. A





BÁH a közrendvédelmi bírságok összegéről, a közrendvédelmi eljárások számáról, valamint azon munkáltatókról gyűjt statisztikai adatokat, akik harmadik országbeli állampolgárt illegálisan foglalkoztattak, továbbá nyilvántartja a kiutasított harmadik országbeli állampolgárok számát.

A statisztikák szerint az illegális foglalkoztatással leginkább érintett tevékenységi területek az építőipar, a mezőgazdaság és a feldolgozóipar. Illegálisan dolgozó alkalmazottak többnyire szakképzetlen munkások; őket azokon a területeken foglalkoztatják, amelyek nem igényelnek képzett munkaerőt, valamint amely munkára magyar munkavállaló nem található.



IV. HARMADIK ORSZÁGOKKAL FOLYTATOTT EGYÜTTMŰKÖDÉS A GAZDASÁGI MIGRÁCIÓ TERÜLETÉN

Magyarország egyes harmadik országokkal speciális programok indítását tervezi. Jelenleg is folynak tárgyalások Kanadával egy olyan megállapodás megkötéséről, amely a két ország között a fiatalok (18 és 35 év között) ideiglenes munkavállalási célú tartózkodásának elősegítését célozza. Ez a megállapodás mind a kanadai, mind a magyar ifjúság számára előnyökkel járna, tekintve hogy a másik fél fiataljai számára egyszerűsített eljárást biztosítana az országba való beutazásuk és munkavállalásuk tekintetében. Kanada jelen állás szerint már 20 országgal kötött ilyen kétoldalú megállapodást a fiatalok mobilitásának elmozdítása érdekében.

Magyarország ezen kívül ún. "Working Holiday Scheme" megállapodásokról szóló tárgyalásokat folytat Új-Zélanddal és Ausztráliával. Az új-zélandi részről javasolt Working Holiday Scheme program keretében a két ország 18-30 év közötti állampolgárai maximum egy évig tartózkodhatnak Új-Zélandon, illetve Magyarországon. A tartózkodás elsődleges célja a turizmus, a programban részt vevő fiatalok azonban – meghatározott körülmények között – ideiglenesen munkát is vállalhatnak az adott országban. A tárgyalások folyamán mindkét fél hangsúlyozta, hogy a megállapodás létrehozása kölcsönösen előnyös lehetőség lenne az érintett állampolgárok emberi kapcsolatainak növelése, illetve a kulturális és a gazdasági kötelékek erősítése terén. Az új-zélandi fél kiemelte, hogy a megállapodás elsősorban nem a munkavállalást, hanem a turizmus ösztönzését szolgálja, az általa biztosított alkalmi munkavállalás csakis a turizmust kiegészítő tevékenységként jelenhet meg. Ahhoz, hogy a megállapodás létrejöjjön, hazánk részéről egy új vízumtípus bevezetésére lenne szükség, mert a magyar fél számára egyelőre nem lehetséges a jelenlegi tervezet meglévő jogi keretekbe történő beillesztése.



Magyarország az Indiai Köztársasággal is folytatott tárgyalásokat egy bilaterális munkaügyi és foglalkoztatási megállapodás tervezetéről, azonban a lentebb kifejtett okok miatt a további egyeztetések siker nélkül záródtak. 2008-ban az indiai-magyar szociális biztonsági egyezmény első tárgyalási fordulójának lezárása alkalmával az indiai fél – hangsúlyozva a két ország közötti munkaügyi kapcsolatok fontosságát – egy kétoldalú foglalkoztatási egyezmény tervezetet adott át a magyar félnek. A tervezet akkori formájában – az indiai állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának elősegítése által – csak egyoldalú munkaerőmozgásról rendelkezett, ez azonban magyar szemszögből csak viszonyossági alapon, kvóta-meghatározással lett volna támogatható. Ehhez még hozzájárult az is, hogy a megállapodás több – mind a munkáltató, mind a munkavállaló jogait érintő – rendelkezése alkotmányellenes, illetve a megcélzott könnyített munkavállalás ellenében ható volt. Ezen felül az akkori szöveg olyan – főként adminisztratív – akadályokat is megállapított, melyek a kitűzött céllal nem voltak összeegyeztethetők.

Az EU-moldáv Mobilitási Partnerség keretében Magyarország részt vesz abban a projektben, amelynek célja a Moldovai Köztársaság kapacitásának megerősítése a munkaerő-migráció valamint a visszatérés/hazatérés területén. E projekt (2009-2011) legfőbb célkitűzése, hogy a moldáv állampolgárok tájékoztatást kapjanak többek között az Európai Unióba irányuló legális migrációról, a tagállami legális munkalehetőségekről, az illegális bevándorlás kockázatairól, valamint a visszatérési és re-integrációs lehetőségekről.



V. ELEMZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Jelenleg Magyarországon nem megfelelőek a munkaerő-piaci előrejelzési módszerek, és egyelőre nincs elég politikai akarat sem, hogy kormányzati, illetve ágazat által vezérelt toborzási és kiválasztási mechanizmusokat alkalmazzanak széles körben. A humán tőkén alapuló célkitűzések szintén lekerültek a napirendről. A külföldi munkaerő toborzását éppen ezért elsősorban a munkáltatók befolyásolják. Mindazonáltal a munkaerőhiány nem szolgálhat alapul a migráns munkavállalókkal való előnyösebb elbánásra.²⁰ Még ha ez az idézet egy 5 évvel ezelőtt írt tanulmányból származik is, sajnos a tartalma még mindig tükrözi a magyar foglalkoztatás-politika helyzetét.

Magyarország tehát még továbbra sem rendelkezik munkaerő-migrációs stratégiával, vagy bármely olyan szabályozással, amely egyértelmű preferenciákat tükrözne arról, hogy hogyan lehet vonzóvá tenni a hazai munkaerőpiacot a bevándorlók számára, illetve hogyan lehet integrálni a migránsokat (a szomszédos országokból érkező magyar kisebbségeket ide nem értve). Mindazonáltal a vonatkozó hatályos jogszabályok mögött megbúvó sporadikus érvelés Janus-arcú: a magyar munkaerőpiac védelmén és a biztonsági megközelítésen túl, a versenyképesség javítását, a magasan képzett munkaerő hazánkba csábítását, a munkaerőhiány kielégítésének fontosságát, valamint a demográfiai elemeket is magába foglalja. Annak ellenére, hogy az átfogó koncepció hiányzik, egyre több és több az ad hoc megnyilvánulás a nemzeti migrációs politika egyes kérdéseiről, és a széttöredezett kép ellenére a fő problémás területek megfogalmazódtak. Kérdés, mikor állnak össze ezek a töredékek egy egyértelmű (munkaerő-) migrációs stratégiává, amely a jövőbeni

²⁰ Ágnes Hárs, András Kováts: Immigration as a labour market strategy, HUNGARY, Migration Policy Group, 2005. június.



jogalkotás alapja lehetne a jelenlegi helyzet helyett, amikor az uniós jog által támasztott igények kielégítésének margóján a jogszabályalkotás egy-egy stratégiai elemet is fel-felvázol.

Végül, de nem utolsó sorban nem szabad megfeledkeznünk a 21. századi Európa vezérmotívumáról, az innovációról, és azon belül is a társadalom sokféleségéről. Minthogy a képzett munkaerő önmagában sajnos nem garantál virágzó gazdaságot, a kibontakozó kreativitás és innováció alapvető feltétele a sokoldalúság, vagyis hogy az egymást megtermékenyíteni képes ötletek, térben és időben találkoznak. E tény megnyilvánulásának egyik kézenfekvő formája a bevándorlók foglalkoztatása az adott országban. Az Európai Unió esetében ez különös jelentőséggel bír, és előreláthatólag a jövőben egyre nagyobb szerepe lesz. Még akkor is, ha a bevándorlás sokkal inkább jellemző az alacsonyabb képzettséget igénylő szolgáltatási ágazatokra, mint a kreatív szakmák körében. Mindenesetre itt az ideje megváltoztatni az uralkodó szélirányt.

Szerző: Ács Viktória



BIBLIOGRÁFIA

Ágnes Hárs, András Kováts: Immigration as a labour market strategy, HUNGARY, Migration Policy Group, June 2005

Orsolya Polyacskó and Katalin Balogh: Trends in labour migration between regions (Eurofound 2006)

Elérhető: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/2007/02/HU0702069I.htm>

B. Frouws MSc and Drs. B.J. Buiskool: Migrants to Work, Innovative approaches towards successful integration of third-country national migrants into the labour market, March 2010

N. Diez Guardia and K. Pichelmann: Labour Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges, (European Economy. Economic Papers. Number 256. September 2006. Brussels)

Elérhető:

http://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication644_en.pdf

Ágnes Tóttós: Is there a Hungarian migration policy? (Glossa Iuridica – Idegen nyelvű szekció, 1. évfolyam 1. szám)

Elérhető: www.glossaiuridica.hu/gi0901/idg/gi0901_idg_tottos_agnes.pdf

The Hungarian Multi-annual programme of the European Fund for the integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013

Elérhető: http://www.solidalapok.hu/?q=tobbeves_program/18

EMN Annual Policy Plan 2009, Hungary National Report, March 2010





Elérhető:

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do;jsessionid=44609CB42EAB6A426DBC48B731E35384?directoryID=125>

Előadások:

Viktoria Acs and Klara Petrovics: Migration and integration policy in Hungary

Elérhető: www.slovo21.cz/prilohy/Victoria%20Acs_Ministry_Hungary.pdf

Migration of workers within the EU and from third countries – Trends and successful policy approaches, Background Information submitted by MISEP Correspondents

Elérhető: www.eu-employment-observatory.net/.../BackgroundInformation-CzechRepublic-FINAL.pdf



MELLÉKLETEK

Melléklet 1.

A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján

1. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2004.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	36854	7536	44390
ISCO 0			
Magasan képzett	588491	720418	1308909
Képzett	1335338	867983	2203320
Alacsonyan képzett	138710	175218	313928
Összesen	2099392	1771155	3870547



2. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2004.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	8188	3513	11701
Magasan képzett			
Képzett	8350	7974	16324
Alacsonyan képzett	1395	423	1818
Összesen	17933	11911	29843



3. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2004.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	27274	6765	34039
nem magyar	285	179	464
Összesen	27559	6944	34502

4. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2004.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	410721	394337	805059
nem magyar	6764	1939	8703
Összesen	417485	396276	813761



5. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2005.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	36305	9157	45461
ISCO 0			
Magasan képzett	589372	725050	1314423
Képzett	1334448	861364	2195812
Alacsonyan képzett	139363	177144	316507
Összesen	2099488	1772715	3872203

6. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban - 2005.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	28	-	28
ISCO 0			
Magasan képzett	5599	3343	8942
Képzett	9580	7778	17358
Alacsonyan képzett	1417	1550	2967
Összesen	16624	12671	29294



7. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2005.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	27940	10044	37984
nem magyar	716	301	1016
Összesen	28655	10345	39000

8. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2005.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	408277	394325	802602
nem magyar	4872	2151	7023
Összesen	413150	396476	809625



9. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2006.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	34879	8432	43310
ISCO 0			
Magasan képzett	593929	735004	1328933
Képzett	1357754	864818	2222572
Alacsonyan képzett	132271	173625	305896
Összesen	2118834	1781878	3900712

10. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2006.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	54	-	54
ISCO 0			
Magasan képzett	6884	4604	11488
Képzett	9983	4744	14727
Alacsonyan képzett	1595	1500	3095
Összesen	18516	10847	29363



11. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2006.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	29421	9974	39395
nem magyar	319	261	581
Összesen	29740	10235	39975

12. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2006.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	404566	401968	806534
nem magyar	5774	3156	8930
Összesen	410340	405123	815463



13. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2007.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	30202	5868	36070
ISCO 0			
Magasan képzett	597818	717044	1314863
Képzett	1366060	879890	2245950
Alacsonyan képzett	132516	167263	299779
Összesen	2126596	1770066	3896662

14. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2007.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	4886	4632	9518
Magasan képzett			
Képzett	10616	6466	17082
Alacsonyan képzett	949	1979	2927
Összesen	16450	13077	29527



15. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2007.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	32449	12075	44525
nem magyar	111	94	205
Összesen	32560	12169	44729

16. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2007.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	411046	392246	803292
nem magyar	3445	2907	6352
Összesen	414490	395154	809644



17. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2008.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	28301	6032	34333
ISCO 0			
Magasan képzett	610457	747864	1358321
Képzett	1317685	830087	2147772
Alacsonyan képzett	135416	171009	306425
Összesen	2091860	1754991	3846851

18. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban - 2008.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	5647	5145	10791
Magasan képzett			
Képzett	11999	6313	18312
Alacsonyan képzett	1305	2176	3480
Összesen	18951	13633	32584



19. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2008.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	22216	6720	28935
nem magyar	1075	184	1259
Összesen	23291	6904	30195

20. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2008.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	416044	405595	821639
nem magyar	4454	3170	7624
Összesen	420498	408765	829263



21. Magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2009.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	22219	5418	27637
ISCO 0			
Magasan képzett	600261	741072	1341333
Képzett	1267721	798615	2066336
Alacsonyan képzett	136606	177037	313643
Összesen	2026807	1722142	3748948

22. Nem magyar munkavállalók képzettség és nem szerinti megosztásban – 2009.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
isc	6569	6433	13002
Magasan képzett			
Képzett	10161	5434	15595
Alacsonyan képzett	1336	3009	4345
Összesen	18066	14876	32942



23. Szezonális munkavállalók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2009.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	22186	8441	30628
nem magyar	1146	339	1484
Összesen	23332	8780	32112

24. Kutatók állampolgárság és nem szerinti megosztásban – 2009.

	Nem		Összesen
	férfi	nő	
magyar	417455	413184	830639
nem magyar	5104	4061	9165
Összesen	422559	417245	839804

