

Prist'ahovalectvo v Spojených štátoch amerických a v Európskej únii¹

Pomáha pri riešení negatívnych ekonomických dôsledkov starnutia alebo ich prehlbuje?

Zsolt Gál²

Katedra politológie FF UK, Bratislava

Immigration in the United States and the European Union. Helping to Solve the Economic Consequences of Ageing? Most societies of the developed world are ageing rapidly. The number of pensioners has been rising continuously during the past decades. In the future we are facing even bigger rises in the number and share of old (65 +) population while the number of working age (15-64) population will rise only slowly or in many developed countries it is going to stagnate or decline. The old-age dependency ratio (number of older people over 65 relative to the working age population) will rise in all OECD economies posing a critical challenge to public finances. Public pension expenditure as a percent of GDP has risen in the EU-15 from about 6% in 1960 to over 12% in 2000 and on the assumption that no action will be taken to address this situation, pension spending could reach unsustainable levels close to 20% of GDP in the coming decades. The ageing together with the fast improvement of the (mostly very expensive) medical technologies also leads to expanding health-care costs in public budgets. The replacement of the part of working age population through migration could help to reduce the financial burden of ageing. The aim of the paper is to answer the question: is replacement migration a good solution for the EU and America to tackle the rising fiscal expenditure on pensions? Does it help to solve the financial consequences of ageing? If the main goal of the immigration is the economic benefit for the host societies – I think it should be – than migration must have a positive fiscal effect on public budgets. If immigrants pay more to the public budget than they receive from it, the fiscal effect of migration is positive. If the immigrants “pay their way” we can talk about a transfer of wealth from immigrants to natives. In this case immigration helps to reduce the financial burden of ageing. I will argue that during the last two decades in many Western countries the migration lead to more costs than benefits and created more problems than solved. Some EU members – instead of using immigration as a tool to tackle the financial consequences of ageing – were creating their new ethnic underclass. The fiscal impact of immigration is strongly dependent on various factors, notably the state of the labour market, the composition of migrants, the extension of the welfare states and the access of immigrants to welfare benefits. So any immigration reform targeting a positive fiscal balance shall take these factors into consideration.

Sociológia 2008, Vol. 40 (No. 1: 35-61)

Key words: *immigration; ageing; fiscal impact; labour markets; composition of immigrants; welfare systems; income levels; skills and education of immigrants*

¹ Táto štúdia bola vypracovaná v rámci výskumného projektu VEGA č. 1/4665/07 Integrované stratégie nových členských krajín EÚ: Vznikajúce podoby členstva v EÚ.

² Korešpondencia: Mgr. Zsolt Gál, Katedra politológie, FF UK, Gondova 2, 818 01 Bratislava, Slovenská republika. E-mail: gal@fphil.uniba.sk; oksag@hotmail.com

„Veľký rozdiel medzi európskym a americkým pohľadom na imigráciu pramení z faktu, že Amerika chráni svoj sociálny systém pred prist'ahovalcami, ale otvára svoj pracovný trh, kým Európa chráni svoj pracovný trh, ale sociálny systém necháva otvorený.”

Kathleen Newland, Migration Policy Institute, Washington D.C.³

„Je zrejmé, že slobodné prist'ahovalectvo a sociálny štát sú nezlučiteľné.”

Milton Friedman, držiteľ Nobelovej ceny pre ekonómiu⁴

Vo väčšine vyspelých západných krajín dochádza k rýchlemu starnutiu populácie. Na jednej strane sa v posledných desaťročiach pôrodnosť výrazne znížila, v súčasnosti sa miera plodnosti nachádza pod úrovňou reprodukcie (2,1 dieťaťa na jednu matku) v celom západnom svete. Vo väčšine členských štátov Európskej únie miera plodnosti je hlboko pod touto úrovňou. Na strane druhej sa priemerná dĺžka života neustále zvyšuje, čiže narastá počet a podiel starých (nad 65 rokov) ľudí. V dôsledku kombinácie týchto dvoch javov sa dramaticky zhoršuje pomer medzi dôchodcami a populáciou v aktívnom veku (15-64 rokov). Tento vývoj podkopáva stabilitu priebežného financovania („pay as you go”) štátnych/verejných dôchodkov, ktorá sa zakladá na princípe medzigeneračnej solidarity, t.j. z odvodov súčasných pracujúcich sa priebežne vyplácajú súčasné dôchodky. Všetky demografické odhady predpokladajú ďalší výrazný nárast podielu starších ľudí na celkovej populácii, čo môže vážne destabilizovať dlhodobú udržateľnosť verejných penzijných systémov. Verejné výdavky na dôchodky – ako percentá z HDP – narástli v EÚ-15 z približne 6% na 12% v období 1960-2000 a pri predpoklade, že veci sa nezmenia, výdavky v nasledujúcich desaťročiach môžu vyletieť na neudržateľnú úroveň okolo 20% HDP. (Mc Morrow – Roeger 2002: 12) Starnutie populácie okrem výrazného nárastu dôchodkových výdavkov vedie aj k expandujúcim rozpočtom vo verejnom zdravotníctve.

Imigrácia nových obyvateľov v aktívnom veku môže byť jedným z prostriedkov na zmiernenie negatívneho ekonomického dopadu starnutia populácie. Táto štúdia hľadá odpoveď na otázku, či v Spojených štátoch a v Európskej únii v posledných desaťročiach prist'ahovalectvo naozaj pomáhalo v zmierňovaní ekonomických a fiškálnych dôsledkov starnutia. Imigrácii sa často automaticky prisudzujú pozitívne hospodárske účinky, prist'ahovalectvo je dokonca mnohokrát vnímané ako nevyhnutné riešenie problémov, ktoré sa objavujú kvôli starnutiu.

³ „The big difference in the way Europeans and Americans look at immigration springs from the fact that America protects its welfare system from immigrants but leaves its labour markets open, while the EU protects its labour markets and leaves its welfare system open.” In: The Economist: Talking of immigrants. 03.06.2006.

⁴ “It's just obvious that you can't have free immigration and a welfare state.” In: Borjas, George J. (2002): The Impact of Welfare Reform on Immigrant Welfare Use.

Ekonomické dôsledky imigrácie však vonkoncom nie sú také automatické a jednoznačné, ako sa to často prezentuje. Závisia totiž od mnohých faktorov, predovšetkým od stavu pracovných trhov, od zloženia a vzdelanosti prisťahovalcov, od sociálnych systémov v prijímajúcich krajinách, ako aj od dostupnosti sociálnych dávok a služieb pre imigrantov. V tejto štúdii poukážem na to, že v posledných desaťročiach v mnohých západných krajinách imigrácia viedla k väčším nákladom než ziskom a vytvorila viac problémov než pomáhala riešiť. Na miesto znižovania fiškálnych výdavkov, ktoré sa objavovali v dôsledku starnutia, prehĺbila ekonomické problémy a často viedla k vzniku novej etnicky založenej triedy, závislej od štátnej sociálnej pomoci („underclass“), ktorá zápasí s omnoho väčšími sociálnymi a ekonomickými problémami (nezamestnanosť, chudoba, kriminalita) než hostujúce, majoritné spoločnosti. Na nasledujúcich stranách poukážem na najdôležitejšie faktory, ktoré viedli k takému vývoju, a načrtnem aj možné reformy, ktoré by mohli viesť k ekonomicky užitočnejšej migračnej politike.

Fiškálny dopad migrácie

Jedine migrácia s pozitívnou fiškálnou bilanciou môže predĺžiť udržateľnosť veľkých verejných systémov sociálneho zabezpečenia (dôchodkový systém, zdravotníctvo) a zmierniť ekonomické dôsledky starnutia populácie. Pozitívna fiškálna bilancia znamená, že prisťahovalcami platené rozpočtové príjmy (dane a odvody) prevýšia rozpočtové výdavky spojené s migráciou.⁵ Zjednodušene povedané: zisky v dôsledku migrácie sú väčšie než náklady. V tomto prípade prisťahovalci sú netto prispievateľmi do verejných rozpočtov, dochádza k transferu bohatstva od imigrantov smerom k pôvodnej populácii. V tejto štúdii skúmam predovšetkým priamu fiškálnu bilanciu v krátkodobom horizonte. Ide o statický model, ktorý počas jedného fiškálneho roka sleduje výdavky a príjmy verejných rozpočtov, ktoré sú priamo spojené s prisťahovalcami. Samozrejme, migrácia ovplyvňuje verejné rozpočty aj nepriamo a v dlhodobom horizonte. Príchod prisťahovalcov môže pribrzdiť nárast miezd v určitom sektore, alebo znížiť zamestnanosť domácich pracovníkov. To bude znamenať nižšie príjmy pre verejný sektor (lebo domáci pracovníci zarábajú menej, alebo sa ocitli medzi nezamestnanými) – nepriamy negatívny vplyv migrácie na verejné financie. Tá istá migrácia však môže mať nepriamo aj pozitívny vplyv na príjmy štátu. Príchod

⁵ Pri analýze krátkodobého a priameho fiškálneho dopadu migrácie na príjmovej strane sú rozpočtové príjmy: dane a odvody platené prisťahovalcami. Ide o súhrn všetkých daní, priamych (daň z príjmov, majetku, nehnuteľností), ako aj nepriamych (daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane) a rôznych odvodov (dôchodkové, nemocenské, zdravotné atď.). Na strane rozpočtových výdavkov sú všetky štátom financované sociálne dávky (podpora v nezamestnanosti, detské a rodinné prídavky, potravinové lístky, dávky počas práceneschopnosti, podpora bývania a pod.), dôchodky, negatívna daň, štipendiá, štátna bonifikácia úverov, výdavky na verejné služby (školské, zdravotníctvo) a na verejné statky (vnútorná a národná bezpečnosť, infraštruktúra, administratíva, kultúra, environmentálna ochrana) a ďalšie výdavky spojené s migráciou (výdavky na väznice, súdne procesy, boj s ilegálnou migráciou, na azylové zariadenia a pod.).

prisťahovalcov totiž znamená nižšie mzdové náklady pre ich zamestnávateľov, čiže aj vyššie zisky pre podniky, ale zároveň môže viesť aj k zlacneniu ich produktov, čo znamená zisk pre spotrebiteľov. Väčšie zisky vlastníkov a spotrebiteľov znamenajú aj väčšie rozpočtové príjmy. Masová migrácia teda modifikuje ceny práce a kapitálu, ovplyvňuje príjmy, výdavky a zisky domácich pracovníkov, zamestnávateľov a spotrebiteľov, a tak nepriamo vplýva na rozpočtové príjmy a výdavky. Okrem toho sa fiškálny dopad môže časom výrazne zmeniť. Napríklad deti súčasných prisťahovalcov znamenajú predovšetkým náklady (financovanie verejného školstva, zdravotníctva a sociálnej politiky) pre verejné rozpočty. Časom sa však zamestnajú a budú prispievať do štátnej kasy. (Výdavky na vzdelávanie sa teda môžu chápať ako dobrá investícia do budúcnosti.) Ich rodičia, naopak, súčasne môžu prispievať daňami a odvodmi do rozpočtu, neskôr však odídu do dôchodku a budú čerpať z verejných peňazí (dôchodky, zdravotná starostlivosť, sociálna starostlivosť). Tieto skutočnosti zdôvodňujú používanie dynamických modelov, ktoré zahŕňajú aj nepriame a dlhodobé vplyvy migrácie. Hoci takéto dlhodobé odhady fiškálnej bilancie existujú, sú protirečivé a nespoľahlivé. Je totiž veľmi ťažké odhadnúť rozsiahle nepriame vplyvy a vývoj v budúcnosti. Do hry vstupuje príliš veľa faktorov. Aká bude zamestnanosť, nezamestnanosť, sociálny systém, stav verejných financií a ekonomický rast v budúcnosti? Koľko prisťahovalcov príde a koľko odíde? Aká bude ich vzdelanostná a sociálna štruktúra? Ako ovplyvnia pracovný trh, cenu práce, kapitálu a spotrebných statkov? Pri takomto množstve neznámych premenných má každý prípadný model zabudované veľmi veľké možné odchýlky. Deti súčasných prisťahovalcov však väčšinou budú žiť v prijímajúcich krajinách aj o 60-70 rokov, už ako dôchodcovia. Pokusy o vytvorenie modelov, ktoré pokrývajú celý životný cyklus, tak automaticky narazia na tieto metodologické problémy a pripomínajú skôr veštenie ako vedeckú analýzu. (Predstavme si, že niekto by chcel odhadnúť v roku 1938 ekonomický vývoj v nasledujúcich 70 rokoch, čiže do r. 2008.) Okrem týchto problémov existuje aj praktický dôvod, prečo sa zamerať hlavne na priame a krátkodobé fiškálne vplyvy migrácie. Rozpočtové problémy v dôsledku starnutia populácie potrebujú akútne riešenie v blízkej budúcnosti. Ak má byť migrácia jedným z riešení, tak musí prinášať netto príjmy pre verejné rozpočty „tu a teraz“. Hlavne súčasné ekonomické vplyvy zaujímajú aj politikov a voličov, ktorí priamo alebo nepriamo rozhodujú o migračnej politike tej-ktorej krajiny.

V Spojených štátoch a v niektorých európskych krajinách sa pokúsili odhadnúť fiškálne dôsledky migrácie, najdôležitejšie zistenia týchto odhadov boli takéto:

V 90. rokoch Kongres Spojených štátov založil Výbor pre imigračnú reformu (Commission on Immigration Reform), ktorý sa obrátil na Akadémiu vied, aby analyzovala fiškálny vplyv migrácie. Následná analýza (Smith – Edmonston

1997) dospela k záveru, že po započítaní všetkých príjmov a výdavkov na federálnej, štátnej a lokálnej úrovni v roku 1995 v USA prisťahovalci znamenali netto rozpočtovú záťaž okolo 15-21 miliárd USD (v cenách za rok 1996), čo predstavovalo približne 0,2-0,25% amerického HDP. Po prepočítaní na úroveň domácností to znamená, že každá americká (v štátoch narodená) domácnosť prispievala ročne v priemere 166-226 dolárov dodatočne do rozpočtov kvôli imigrácii, čo na druhej strane predstavoval netto rozpočtový transfer v priemere 1 174 dolárov pre každú domácnosť prisťahovalcov. (Borjas 2001: 126) Medzi hlavné príčiny negatívnej fiškálnej bilancie podľa autorov patrili predovšetkým rozdiely medzi domácimi a prisťahovaleckými domácnosťami. (Hanson et al. 2001: 59) Prisťahovalci väčšinou mali nižšie príjmy (čo znamená, že platili menej daní a odvodov a viac využívali sociálne služby a dávky) a väčší počet detí, čo zase vedie k väčšiemu využívaniu verejných služieb (predovšetkým školstva). Na základe dvoch prípadových štúdií zo štátov New Jersey a Kalifornia autori poukázali aj na významné regionálne rozdiely. Netto fiškálna záťaž na jednu „domácu“ rodinu sa odhadovala v New Jersey na 229 dolárov, kým v Kalifornii miestne domácnosti doplácali až 1174 dolárov (alebo 2 percentá ich priemerného celoročného príjmu) a domácnosti prisťahovalcov dostávali 3463 dodatočných dolárov vo forme fiškálnych transferov, čo tvorilo až 9% ich ročných príjmov. Výrazné rozdiely pramenili z toho, že kalifornské domácnosti prisťahovalcov boli relatívne chudobnejšie a početnejšie a „zlatý štát“ prevádzkoval jeden z najrozsiahljších a najdrahších sociálnych systémov v rámci USA.

George J. Borjas, ekonóm na známej Harvardskej univerzite, odhadoval celkový ekonomický vplyv (suma priamych a nepriamych vplyvov v oblasti rozpočtov, pracovných a výrobných trhov) imigrácie v Spojených štátoch na 10 miliárd dolárový netto zisk ročne. (Borjas 2001: 87)

Steven A. Camarota z washingtonského think tanku Center for Immigration Studies v roku 2002 odhadoval fiškálnu bilanciu ilegálnej migrácie na úrovni federálneho rozpočtu Spojených štátov na netto výdavky 10,4 miliardy dolárov. (Camarota 2004: 5) Podľa jeho odhadov ilegálni prisťahovalci zaplatili do federálneho rozpočtu 16 miliárd dolárov, generovali však výdavky v hodnote 26,3 miliardy dolárov. Camarota poukázal na to, že väčšina ilegálnych migrantov pracuje, platí dane a odvody a nevyužíva nadmerne sociálne programy. Negatívna fiškálna bilancia na federálnej úrovni teda nie je dôsledkom vysokej nezamestnanosti, neplatenia daní alebo zneužívania sociálneho systému. Príčinou negatívnej fiškálnej bilancie je predovšetkým nízka vzdelanostná úroveň nelegálnych prisťahovalcov (dve tretiny z nich nemajú ani ukončené stredoškolské vzdelanie) a s tým súvisiace nízke príjmy a nízke zaplatené dane. Priemerné federálne výdavky na ilegálneho prisťahovalca sú o polovicu nižšie než výdavky na priemerného Američana, ilegálni imigranti však platia iba štvrtinu z toho na daniach

a odvodoch, čo odvádzajú ostatní. Značná časť federálnych výdavkov pre nelegálne domácnosti je spojená s deťmi, ktoré sa narodili na území Spojených štátov a narodením získali americké občianstvo. Camarota preto upozorňuje na to, že snahy o obmedzovanie výdavkov na nelegálnych migrantov nemusia byť úspešné, lebo ich deti – občania USA – si naďalej môžu nárokovať sociálne dávky a služby. Medzi najväčšími výdavkami Camarota identifikoval tieto: program Medicaid na financovanie zdravotnej starostlivosti pre ľudí s nízkymi príjmami (2,5 miliárd \$), zdravotná starostlivosť poskytnutá (v akútnych prípadoch) pre ľudí bez poistenia (2,2 miliárd \$), potravinová pomoc – napr. potravinové lístky, program WIC (Women Infants and Children program) alebo bezplatné stravovanie na školách (1,9 miliárd \$), federálne väznice a súdy (1,6 miliárd \$) a federálna podpora pre školy (1,4 miliárd \$)⁶.

Vo výskume pre britské ministerstvo vnútra (Home Office) *Ceri Gott a Karl Johnston* vo fiškálnom roku 1999-2000 odhadovali, že prisťahovalci v Spojenom kráľovstve zaplatili na daniach a odvodoch 31,2 miliárd libier a „skonsumovali“ sociálne dávky a služby v hodnote 28,8 miliárd, čiže vytvorili pozitívnu fiškálnu bilanciu približne 2,5 miliárd libier. (Gott – Johnston 2002: iii) Gott a Johnston hlavné príčiny identifikovali takto: vekové zloženie prisťahovalcov je priaznivejšie než britský priemer, miera zamestnanosti a nezamestnanosti medzi imigrantmi sa výrazne nelíši od celoštátnych ukazovateľov, vzdelanosť a príjmy prisťahovalcov mierne prevyšujú priemer majoritnej populácie a zo sociálnych výdavkov čerpajú v podobnom množstve. Aj keď celkovo prisťahovalci produkujú pozitívnu rozpočtovú bilanciu, sú veľké rozdiely medzi jednotlivými skupinami migrantov (podľa krajín pôvodu), u niektorých fiškálna bilancia môže byť negatívna (teda u ostatných bude ešte výraznejšie pozitívna).

Jan Ekberg z Centra pre výskum politiky trhu práce (Centre of Labour Market Policy Research) na Växjö University vo Švédsku odhadoval negatívnu fiškálnu bilanciu imigrácie na 0.9% švédskeho HDP v roku 1991 a na 2% v roku 1994. (Ekberg 1999: 418, 421) Ekberg poukázal na to, že fiškálna bilancia bola pozitívna cca do r. 1980, jej výška mohla kulminovať okolo roku 1970 na úrovni 1% HDP. (Ibid: 423) Postupné zhoršovanie bolo dôsledkom viacerých faktorov. Kým do sedemdesiatych rokov minulého storočia drvivú väčšinu prisťahovalcov tvorili robotníci zo susedných krajín, od osemdesiatych rokov nastáva radikálna zmena: väčšinu už tvoria utečenci a ich rodinní príslušníci z Balkánu a krajín tretieho sveta, ktorí hľadali prácu oveľa ťažšie a ekonomická kríza na začiatku deväťdesiatych rokov ďalej zhoršovala ich postavenie na pracovnom trhu. Nezamestnanosť medzi prisťahovalcami bola niekoľkokrát vyššia než švédsky priemer a sociálne

⁶ Rozdiely medzi americkými odhadmi sa dajú vysvetliť najmä tým, že Smith a Edmonston skúmali priame vplyvy na federálnej, štátnej a lokálnej úrovni spolu, Borjas pridal aj nepriame vplyvy a Camarota skúmal iba vplyv nelegálnej migrácie na úrovni federálneho rozpočtu Spojených štátov.

výdavky na imigrantov výrazne narástli. Preto sa fiškálna bilancia zhoršovala do roku 1994 a potom sa stabilizovala okolo spomínaných 2% HDP.

Z uvedených odhadov vyplýva, že v Spojených štátoch, ale aj v Spojenom kráľovstve fiškálna bilancia imigrácie na úrovni národného hospodárstva predstavuje marginálnu sumu, ktorá sa rovná 0,1%-0,25% HDP. Na miestnej úrovni pre niektoré skupiny obyvateľov (napríklad americkí daňoví poplatníci a prisťahovalci v Kalifornii) však môže znamenať relevantné výdavky alebo príjmy. Vo Švédsku odhadovaná negatívna fiškálna bilancia na úrovni 1%-2% HDP už vôbec nie je zanedbateľná, treba však poznamenať, že krajina pravdepodobne predstavuje extrémny príklad s najväčšími výdavkami na prisťahovalcov v západnom svete⁷. Z odhadov je zrejmé aj to, že fiškálna bilancia výrazne závisí od niekoľkých dôležitých faktorov, predovšetkým od situácie na trhu práce, od zloženia a vzdelanostnej úrovne prisťahovalcov, ako aj od sociálneho systému a prístupu migrantov k sociálnym programom. V nasledujúcich častiach štúdie sa preto sústredím na skúmanie týchto faktorov.

Prist'ahovalci na pracovných trhoch západných krajín

Migrácia môže mať pozitívnu fiškálnu bilanciu – a pomáhať tak pri zmenšovaní bremena starnutia – iba vtedy, keď si väčšina migrantov nájde (legálnu) prácu a bude platiť dane a odvody. Migrácia sama automaticky nezabezpečí vytvorenie pracovných miest. Zjednodušene povedané: príchod milióna prisťahovalcov ešte nevedie k tomu, že vznikne aj milión nových pracovných miest pre týchto ľudí. Preto ekonomický prínos migrácie závisí od schopnosti pracovných trhov (v prijímajúcich krajinách) vytvárať pracovné príležitosti pre prisťahovalcov. Je kľúčové, či sa dopyt (nové alebo voľné pracovné miesta) stretne s ponukou (prisťahovalci v produktívnom veku).

V Spojených štátoch nie sú výrazné rozdiely medzi zamestnanosťou a nezamestnanosťou majoritnej populácie a veľkých etnických skupín prisťahovalcov (hispánska a ázijská komunita). V apríli 2006 napríklad priemerná miera nezamestnanosti predstavovala 4,7%, pričom 5,4% Hispáncov a 3,6% ázijských Američanov bolo bez práce. (US Department of Labor – Bureau of Labor Statistics 2006: 1-2)⁸ Pokiaľ ide o rozdiely podľa miesta narodenia: v marci 2003 79,6% mužov v produktívnom veku narodených v Amerike malo prácu a až 82,6% mužov prisťahovalcov bolo zamestnaných. (Congressional Budget Office

⁷ Švédsko malo najrozsiahlejší sociálny systém na svete s najväčším podielom verejných výdavkov na HDP spomedzi všetkých krajín OECD. Na druhej strane podiel azylantov a ich rodinných príslušníkov medzi prisťahovalcami bol najvyšší práve v tejto severskej krajine. Nezamestnanosť prisťahovalcov patrila medzi najvyššie v rámci EÚ. Najrozsiahlejší sociálny systém otvorený aj pre prisťahovalcov v kombinácii s masovou migráciou utečencov, ktorí skončia v pohodlnej sociálnej sieti, odkiaľ je veľmi ťažká cesta von, znamená vysoké výdavky a nízke príjmy v dôsledku migrácie.

⁸ Miera nezamestnanosti bola výrazne vyššia iba v afroamerickej komunite, a to 9,4%, čiže dvojnásobok federálneho priemeru. Drvivá väčšina černochoch však nie sú prisťahovalci.

2004: 19) U žien bola situácia opačná, miera zamestnanosti predstavovala 70,2% u doma narodených a 58,1% v prípade žien narodených v cudzine. (Ibid) Európska únia sa podobá Amerike, keď v nejakej krajine porovnávame domácu populáciu s občanmi z ostatných členských štátov. Avšak v prípade prisťahovalcov z tretích krajín sú rozdiely markantné. Podľa údajov Eurostatu v štátoch EÚ-15 v roku 2004 priemerná miera nezamestnanosti občanov únie bola u žien 8,7% a u mužov 7,5%, v prípade migrantov z tretích krajín však nezamestnanosť žien predstavovala 17,9% a mužov 17,3%. (European Commission – DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2005: 126) Iba 43,1% žien z tretích krajín bolo zamestnaných, pričom miera zamestnanosti žien s európskym občianstvom predstavovala 59,5%, u mužov zodpovedajúce ukazovatele boli 64,5% a 73,2 percent. (Ibid.) Nezamestnanosť prisťahovalcov z tretích krajín teda dvojnásobne prevyšovala priemer európskych občanov a ich zamestnanosť bola výrazne nižšia. Aj národné štatistiky potvrdzujú tieto rozdiely. Vo Švédsku napríklad v roku 2004 miera zamestnanosti predstavovala 71,8% a nezamestnanosti 5,1%, avšak medzi občanmi tretích, neškandinávskych krajín bolo zamestnaných len 46,9% a 18% z nich bolo bez práce. (Statistiska centralbyrån 2006: 307-308) Tieto čísla vypovedajú iba o časti prisťahovalcov, o tých, ktorí nezískali občianstvo v niektorej európskej krajine. Mnohé ďalšie analýzy však potvrdzujú tieto rozdiely medzi Európanmi a prisťahovalcami z tretích krajín, aj keď sa rozlišujú podľa miesta narodenia⁹.

Niektoré európske štáty – podobne ako USA – majú štatistiky aj o rôznych skupinách obyvateľov podľa etnického pôvodu (do týchto skupín zaraďujú všetkých členov etnika bez ohľadu na štátnu príslušnosť a miesto narodenia). V Holandsku v roku 2006 bola miera nezamestnanosti „etnických Holanďanov“ 5,1%, kým v marockej komunite predstavovala 19,9%. (Statistics Netherlands 2006: 89) Je to však výrazné zlepšenie, v roku 1995 to bolo ešte vyše 31%. Vo Veľkej Británii je veľmi podobná situácia. V roku 2001 v Anglicku a Walese oproti 6%-nému priemeru nezamestnanosť pakistanských, bangladéšskych a karibských mužov dosahovala 16% až 21%. (Office for National Statistics 2006: 136) Kým 69% britských žien v aktívnom veku pracovalo, iba 25% pakistanských a 20% bangladéšskych žien bolo zamestnaných. (Ibid: 157) Tieto čísla – podobne ako v Holandsku – predstavujú výrazné zlepšenie voči údajom zo začiatku 90. rokov. Paradoxne Spojené kráľovstvo a Holandsko patria medzi štyri krajiny s najvyššou mierou zamestnanosti a s najväčším nárastom počtu pracovných miest v období r. 1993-2003 v rámci EÚ-15.

Väčšina európskych krajín nemá údaje o zamestnanosti etnických skupín, ktoré by sa dali porovnať s britskými alebo holandskými dátami. Regionálne štatistiky

⁹ Pozri napríklad: Brücker et al (2001) alebo Coppel – Dumont – Visco (2001).

však pomôžu pri odhadnutí ekonomických ukazovateľov druhej a tretej generácie prisťahovalcov. Údaje nie sú povzbudivé ani v tomto prípade. Napríklad vo Francúzsku problémové predmestia (oficiálne nazývané „zones urbaines sensibles” – ZUS) sa vyznačujú výraznou koncentráciou prisťahovalcov a ich potomkov. Teda údaje o pracovnom trhu v problémových štvrtiach odzrkadľujú najmä ekonomické postavenie týchto skupín obyvateľstva. Sčítanie ľudu v roku 1999 poukázalo na to, že v rámci ZUS miera nezamestnanosti predstavuje 25% oproti 10%-nému celoštátnemu priemeru a nezamestnanosť mladých (vo veku 15 až 24 rokov) je 40%, dvojnásobok francúzskeho priemeru. (Salanié 2005) Veľmi vysoká miera nezamestnanosti medzi mladými ľuďmi ohrozuje najmä deti mimoeurópskych prisťahovalcov. Údaje francúzskeho štatistického úradu z roku 1999 poukazujú na to, že medzi deťmi portugalských a španielskych prisťahovalcov vo veku 19-29 rokov sa miera nezamestnanosti výrazne nelíšila od 20%-ného priemeru, medzi deťmi alžírskych a marockých imigrantov však predstavovala až 40%. (INSEE 2005: 130)

Všetky dostupné údaje v Európskej únii teda svedčia o tom, že medzi prisťahovalcami a ich potomkami z tretích, najmä mimoeurópskych krajín nezamestnanosť výrazne presahovala priemer. V tomto prípade len ťažko môžeme hovoriť o benefičných účinkoch migrácie. Prisťahovalci a ich potomkovia totiž prispievajú menej do verejných rozpočtov a čerpajú z nich viac než pôvodná domáca populácia. Takáto migrácia nepomáha pri znižovaní fiškálnych dôsledkov starnutia, naopak, prehĺbuje rozpočtové a hospodárske problémy. Situácia je o to vážnejšia, že v hlavných európskych cieľových krajinách medzinárodnej migrácie (predovšetkým štáty bývalej EÚ-15) počas posledných desaťročí podiel mimoeurópskych migrantov postupne rástol a v mnohých krajinách už tvoria väčšinu (medzi prisťahovalcami). Kde treba hľadať príčiny negatívneho vývoja?

Problém bol predovšetkým v tom, že v deväťdesiatych rokoch väčšina európskych ekonomík vytvorila príliš málo nových pracovných príležitostí a prisťahovalci a ich potomkovia sa ťažko zamestnávali aj na existujúcich miestach. Dopyt po pracovnej sile (ktorý bol dosť slabý) sa teda nestretol s ponukou. Je to v ostrom kontraste s povojnovým vývojom (1955 – 1973), keď západoeurópske krajiny prijímali veľký počet zahraničných pracovníkov na zabezpečenie pracovnej sily pre rýchlo rastúce potreby svojho hospodárstva. Vtedy napríklad Nemecká spolková republika (počas svojho „Wirtschaftswunder”) uzatvárala bilaterálne zmluvy so stredomorskými krajinami na prísun cudzích robotníkov¹⁰. Podobne Francúzsko a krajiny Beneluxu prijímali veľký počet pracovníkov z južných štátov Európy a z bývalých afrických kolónií. Po ropnom šoku (1973) a následnej

ekonomickej kríze krajiny EHS zastavili nábor pracovníkov v zahraničí, migrácia však pokračovala – najmä vo forme príchodu rodinných príslušníkov zahraničných pracovníkov. Od osemdesiatych rokov v čoraz väčšom počte pribúdali aj utečenci. Prisťahovalci teda prichádzali, pracovné miesta však nevznikali. Ekonomické problémy v kontinentálnych ekonomikách v podobe vysokej (v značnej časti štrukturálnej a dlhodobej) nezamestnanosti, nízkeho ekonomického rastu a stagnujúcej zamestnanosti totiž pretrvávali aj v desaťročiach po ropných šokoch. Kým americká ekonomika sa pomerne rýchlo zotavila z krízy a v osemdesiatych a deväťdesiatych rokoch rýchlo napredovala, vytvárajúc priemerne 150 tisíc nových pracovných miest mesačne, zamestnanosť vo väčšine západoeurópskych krajín stagnovala, alebo rástla len pomaly. V roku 1975 bola miera zamestnaných (medzi ľuďmi v produktívnom veku 15 až 64 rokov) v krajinách EÚ-15 64% (o dva percentuálne body viac než v USA), v roku 2004 sa však stále udržiavala na tejto hodnote, kým v Japonsku dosiahla 68% a v Spojených štátoch 71%. (European Commission – DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2005: 18) Skupina expertov pod vedením belgického ekonóma Andrého Sapira v správe vypracovanej na žiadosť Európskej komisie z roku 2003 poukázala na to, že nižšia zamestnanosť v Európe je výlučne dôsledkom nižšej zamestnanosti žien, mladých a starších obyvateľov. (Sapir et al 2003: 23) Zamestnanosť mužov vo veku 24 až 54 rokov je totiž takmer totožná s americkou úrovňou.

Tabuľka č. 1: **Zamestnanosť podľa pohlavia a veku v USA a EÚ-15** (% , rok 2000)

Vek	Spojené štáty americké			Európska únia (15 členov)				
	15-24	25-54	55-64	15-64	15-24	25-54	55-64	15-64
Muži	62	89	66	81	45	88	49	73
Ženy	58	74	50	68	37	66	28	54
Spolu	60	81	58	74	41	77	39	64

Zdroj: Sapir et al [2003]: *Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels.

Môžeme dodať aj to, že za nižšou zamestnanosťou žien a mladých – nie však starších ľudí – v západoeurópskych krajinách sa často skrýva práve nižšia zamestnanosť prisťahovalcov a ich potomkov. Ako som už uviedol, v imigrantských komunitách (najmä v tých s mimoeurópskym pôvodom) zamestnanosť žien a mladých výrazne zaostáva za priemerom. Údaje v tabuľke zohľadňujú priemer európskej pätnástky, treba však zdôrazniť, že medzi jednotlivými členskými štátmi

¹⁰ Ide o zmluvy s nasledujúcimi krajinami: Taliansko (1955), Španielsko a Grécko (1960), Turecko (1961), Maroko (1963), Portugalsko (1964), Tunisko (1965) a Juhoslávia (1968). (Pozri: Federal Ministry of the Interior 2006: 24).

existovali a existujú veľké rozdiely. Niektoré krajiny EÚ už v čase lisabonského samitu splňali ciele prijaté v oblasti zamestnanosti¹¹. V Dánsku, Spojenom kráľovstve, Holandsku a Švédsku miera zamestnanosti presahovala 70% a bola podobná americkej úrovni. V Írsku, Spojenom kráľovstve, Holandsku a Španielsku počet nových pracovných miest dynamicky rástol v deväťdesiatych rokoch. V rokoch 1993-2003 v EÚ-15 vzniklo celkovo 15,5 milióna pracovných miest, z toho viac ako polovica, 8,3 milióna práve v týchto štyroch štátoch. (European Commission – Eurostat 2004: 86) Problémy boli hlavne v troch najväčších ekonomikách na európskom kontinente: v Nemecku, Francúzsku a Taliansku, ale aj v Belgicku či Grécku. Niekdajší dynamický francúzsko-nemecký motor sa v deväťdesiatych rokoch stal symbolom „eurosclerózy“. Táto „choroba“ sa prejavovala hlavne v nízkom ekonomickom raste, v dlhodobej, vysokej, zväčša štrukturálnej nezamestnanosti (okolo 8%-12%) a stagnujúcej alebo pomaly rastúcej zamestnanosti (okolo 55%-65%). Keďže veľká trojka vytvára polovicu HDP Európskej únie a dve tretiny hospodárskeho výkonu eurozóny (krajiny používajúce spoločnú menu euro), značne ovplyvňuje ekonomické ukazovatele týchto veľkých blokov. Zaostávanie EÚ za USA v oblasti zamestnanosti bolo teda dôsledkom slabého výkonu krajín s diagnózou eurosclerózy. Darmo fungujú pomerne dobre severské ekonomiky (vrátane Británie a Írska), keď veľká trojka kontinentálnych štátov stiahne dolu európsky priemer. Pre zlepšenie konkurencieschopnosti starého kontinentu a k pozdvihnutiu zamestnanosti treba oživiť hlavne kontinentálne ekonomiky a zvýšiť tvorbu pracovných miest, teda „liečiť eurosclerózu“. To je však možné iba po odhalení príčin.

Vysoká miera nezamestnanosti a stagnujúca alebo pomaly rastúca zamestnanosť v kontinentálnych krajinách EÚ bola hlavne dôsledkom nasledujúcich faktorov:

- *Rigidita pracovných trhov.* Analýzy OECD ukazujú, že ochrana pracovníkov a regulácia pracovného trhu bola najvýraznejšia v kontinentálnych a južných štátoch EÚ a vo Švédsku¹². Najliberalizovanejší pracovný trh mali USA, Spojené kráľovstvo a Írsko.

¹¹ Hlavným deklarovaným cieľom na lisabonskom samite v roku 2000 bolo, aby sa EÚ do r. 2010 stala „najkonkurencieschopnejšou a najdynamickejšou vedomostnou ekonomikou na svete, schopnou udržateľného rastu s väčším počtom lepších pracovných miest a s väčšou sociálnou kohéziou“. („to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion.“) Spomedzi najdôležitejších cieľov v oblasti zamestnanosti patrili: zvýšenie všeobecnej miery zamestnanosti (veková skupina 15-64 rokov) na 70%, zamestnanosti žien na 60% a zamestnanosti starších ľudí (55 až 64 rokov) na 50%. Pozri: European Council 2000.

¹² OECD medzi nástroje ochrany pracovníkov zaraďuje štátnu legislatívu (zákony a nariadenia), pravidlá dohodnuté v rámci kolektívneho vyjednávania, ale aj precedenčné súdne rozhodnutia a rozšírené zvyky pri zamestnávaní. Do ochrany zamestnancov patrí napríklad ochrana pred prepustením (výpovedná lehota, odstupné, špeciálne pravidlá pri masovom prepúšťaní), pravidlá pri prijatí (obmedzenia možných požiadaviek zo strany zamestnávateľa, výhody pre špeciálne, hendikepované skupiny, obmedzenie kontraktov na dobu určitú), ako aj regulácia iných foriem zamestnávania, ako sú domáca práca, práca na čiastočný úväzok. (Pozri: OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development 2004: OECD Employment Outlook 2004: 111-116)

- *Daňové a odvodové zaťaženie práce.* V roku 2003 daňová a odvodová záťaž na hrubej mzde (v nízkopříjmových skupinách) v Belgicku a Nemecku bola vyššia než 45%, ale vo väčšine európskych krajín bola nad 40%. (European Commission – Eurostat 2004: 147) V Spojených štátoch a Veľkej Británii dane a odvody tvorili len okolo 26% zo mzdových nákladov zamestnávateľa, v Írsku, na Cypre a Malte dokonca menej než 20%.

- *Príliš štedré sociálne dávky.* Analýza OECD s názvom *Podpory a mzdy* (Benefits and Wages) poukazuje na to, že podpory v nezamestnanosti, keď ich porovnáваме s predošlým príjmom nezamestnaného, boli predovšetkým dlhodobovo výrazne vyššie v európskych krajinách než v USA. (OECD 2004b) Pri opačnom smerovaní (z nezamestnanosti do práce) sa tiež oplatí porovnať predošlú podporu s potenciálnou mzdou. Podľa údajov Eurostatu (priemer EÚ-15) v nízkopříjmových skupinách nová čistá mzda prevyšovala pôvodné sociálne dávky a podpory iba o 21%. (European Commission – Eurostat 2004: 146) Dokonca v niektorých krajinách (Belgicko, Dánsko) bol rozdiel iba 10%-ný. Viac než 25%-ný rozdiel medzi podporou a potenciálnou mzdou bol iba v Spojenom kráľovstve, Írsku, Rakúsku, Taliansku a USA. Keď nezamestnaný vo forme sociálnej pomoci dostane 80%-90% z tej sumy, ktorú by zarobil, keď by sa zamestnal, tak nemá príliš veľkú motiváciu, aby hľadal prácu.

- *Sila odborov.* V európskych krajinách majú odbory väčšiu vyjednávaciu silu než v Amerike. Hlavným dôvodom nie je vyššia organizovanosť európskych pracovníkov, hoci je pravda, že členstvo v odboroch – s výnimkou Francúzska – v každej západoeurópskej krajine prevyšuje úroveň v USA. Väčšiu váhu majú kolektívne zmluvy uzatvárané medzi zamestnávateľmi a reprezentantmi zamestnancov, čiže odbormi. Vo väčšine členských štátov EÚ v roku 2000 tieto zmluvy platili na 80% až 90% všetkých zamestnancov (v Nemecku to bolo 68%), kým v Británii iba 30%, v Spojených štátoch iba 14% všetkých zamestnaných bolo pokrytých kolektívnymi dohodami. (Aiginger – Guger 2005: 17) Počas kolektívneho vyjednávania – väčšinou v jednotlivých hospodárskych odvetviach – odbory presadzujú ďalšie výhody pre zamestnancov (mzda, ochrana, práva atď.) nad rámec existujúcej legislatívy. Kolektívne dohody tak znamenajú ďalšie náklady pre zamestnávateľov, to môže vážne ohroziť tvorbu nových pracovných miest najmä v prípade malých a stredných podnikov. Sila odborov spočíva aj v tom, nakoľko sú schopné pri presadzovaní svojich požiadaviek pomocou štrajkov a protestov presadiť svoje ciele alebo znemožniť reformné plány úradujúcich vlád. Napríklad francúzske odborové hnutie verejných zamestnancov CGT (Confédération Générale du Travail) pomocou generálnych štrajkov (predovšetkým železničiarov a pracovníkov mestskej hromadnej dopravy) niekoľkokrát dokázalo paralyzovať krajinu a narobiť veľké ekonomické škody, čo prinútilo viacero

vládných kabinetov v posledných dvoch desaťročiach k zmäkčeniu alebo úplnému stiahnutiu svojich reformných plánov.

▪ *Spoločenské preferencie, mentalita.* Európania viac preferujú voľný čas, kým Američania sú ochotní dlhšie pracovať. Kým v rokoch 1970-2002 počet odpracovaných hodín pripadajúcich na jedného zamestnanca klesol v každej západoeurópskej krajine (vo Francúzsku o viac ako 20%, v Nemecku o vyše 15%), v Spojených štátoch narástol o takmer päťinu. (OECD 2004a: 30) V USA je výrazne vyššia aj pracovná mobilita než v európskych krajinách. Týka sa to najmä geografickej mobility, ale aj mobility medzi pracovnými miestami¹³. Okrem toho je badateľná aj väčšia miera podnikavosti¹⁴.

Niektoré z uvedených znakov majú krajiny starého kontinentu skoro bez výnimky, „štáty s diagnózou eurosclerózy“ (Francúzsko, Nemecko, Taliansko, Belgicko, Grécko) ich na prelome tisícročia „splňali“ všetky. Teda mali rigidný, príliš regulovaný pracovný trh, vysoké daňové a odvodové zaťaženie, štedrý sociálny systém, silné odbory a rozšírené kolektívne vyjednávanie a aj spomínané spoločenské preferencie. Protipól tvorili anglosaské ekonomiky, USA a Británia, ale aj Írsko. Mali liberalizovaný pracovný trh, nižšie dane a odvody, obmedzenejší sociálny systém, slabšie odbory, nízke pokrytie kolektívnymi zmluvami a čiastočne aj inú mentalitu. Tieto krajiny sa vyznačovali aj asi o polovicu nižšou nezamestnanosťou, výrazne nižšou dlhodobou nezamestnanosťou než kontinentálne ekonomiky a vytvorili veľký počet nových pracovných miest.

Uvedené vlastnosti sú brzdou rýchleho ekonomického rastu a rastu zamestnanosti. Pôsobia totiž značne demotivujúco, a to na strane dopytu aj ponuky. Zamestnávateľ, keď je konfrontovaný s reguláciami a vysokými nákladmi pri tvorbe pracovných miest (vysoká minimálna mzda, 35 hodinový pracovný týždeň, štvortýždňová platená dovolenka, niekoľkomesačné odstupné a dlhá výpovedná lehota, vysoké daňové a odvodové zaťaženie, stravné lístky, kupóny na dovolenku atď.), bude váhať podobne ako potenciálny zamestnanec, keď ho demotivuje štedrý sociálny systém, ktorý dlhodobo poskytuje rôzne sociálne dávky iba o 10%-20% nižšie, než by bola nástupná mzda. Masová migrácia na tieto neflexibilné a stagnujúce pracovné trhy nepomáha pri riešení ekonomických problémov, naopak, prehĺbuje ich. Pristáhovalci budú pribúdať, pracovné miesta nie. Pred migráciou je teda nevyhnutné zreformovať pracovný trh, aby sa vytvárali pracovné miesta pre prichádzajúcich ľudí. Počas deväťdesiatych rokov sa to v mnohých krajinách nestalo a bolo to jednou z hlavných príčin vysokej nezamestnanosti pristáhovalcov. V rámci niektorých skupín migrantov však bola vysoká nezamestnanosť a nízka zamestnanosť aj v krajinách s najlepšie fungujú-

cimi pracovnými trhmi (ako napríklad Anglicko alebo Holandsko). Okrem stavu pracovných trhov existujú teda aj ďalšie faktory, ktoré vplyvajú na ekonomické postavenie pristáhovalcov a na fiškálnu bilanciu migrácie. Ide predovšetkým o charakter sociálnych štátov v prijímajúcich krajinách a o zloženie a vzdelanosť prichádzajúcich imigrantov.

Migrácia a sociálny štát

Keď veľké množstvo chudobných pristáhovalcov príde do krajiny s vyspelým sociálnym systémom a štedrými dávkami, tak existuje veľké riziko, že značná časť imigrantov skončí v sociálnej sieti, alebo bude nadmerne čerpať zo sociálnych programov a kvôli tomu fiškálna bilancia migrácie bude výrazne negatívna. Obyvatelia Kalifornie to pocítili na vlastnej koži. Slniečny „zlatý štát“ sa stal najobľúbenejším cieľom druhej veľkej migračnej vlny v histórii Spojených štátov po roku 1965. V roku 1990 tretina všetkých imigrantov (a podľa odhadov až 46% všetkých ilegálnych pristáhovalcov) v USA bývala v štáte Kalifornia, kde tvorili až 22% populácie. (Center for Continuing Study of the California Economy 2005: 17) V tom istom čase však Kalifornia mala aj jeden z najrozsiahlejších sociálnych systémov v rámci USA s najvyššími sociálnymi dávkami¹⁵. Kombinácia masovej imigrácie (z veľkej časti chudobných pristáhovalcov) a rozsiahleho sociálneho štátu priviedla kalifornský rozpočet na pokraj bankrotu. V roku 1995 v miestnom referende 59% voličov súhlasilo s návrhom (Proposition 187), ktorý by zrušil nárok ilegálnych pristáhovalcov na sociálne služby a dávky. Výsledok referenda sa však nikdy nestal zákonom, lebo bol úspešne napadnutý na federálnych súdoch. Intenzívna kalifornská debata však mala výrazný vplyv na najväčšiu reformu federálneho sociálneho systému od šesťdesiatych rokov. Jednou z najdiskutovanejších častí tejto reformy z roku 1996 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act) bolo výrazné obmedzenie prístupu pristáhovalcov (predovšetkým ilegálnych imigrantov) k americkému sociálnemu systému. Podiel domácností pristáhovalcov, ktorí využívali sociálne programy, klesol po reforme najvýraznejšie práve v Kalifornii¹⁶. Tamajšiemu štátnemu rozpočtu však už ani to výrazne nepomohlo. Hoci čoraz menšia časť nových pristáhovalcov si vybrala ako domov Kaliforniu, ich podiel na populácii „zlatého štátu“ sa naďalej zvyšoval a v roku 2000 dosiahol 26,2%. (Congressional Budget Office 2004: 13) Deti pristáhovalcov už tvorili 43,3% detí vo veku povinnej školskej dochádzky. (Camarota 2001: 15) Od druhej polovice 90. rokov začal aj exodus strednej triedy,

¹⁵ Napríklad v rámci najväčšieho sociálneho programu, ktorý poskytoval dávky v hotovosti (Aid to Families with Dependent Children – AFDC), Kalifornia vyplácala skoro dvojnásobok federálneho priemeru, o päťinu viac než štát New York a výrazne viac než Florida (tri štvrtiny priemeru) alebo Texas (polovica priemeru). (Pozri: Borjas 2001: 116)

¹⁶ Podiel domácností pristáhovalcov, ktoré využívali štátne sociálne programy, alebo čerpali z dávok v období 1994 až 1998, poklesol v Kalifornii z 31,2% na 23,2%, čiže o 8 percentuálnych bodov, kým v ostatných častiach krajiny iba z 20% na 18,7%. (Pozri: Borjas 2002: 16, 18)

¹³ O mobilite podrobnejšie pozri: European Commission 2006: *European Year of Workers' Mobility 2006: Facts & figures*.

¹⁴ Pozri napríklad: European Commission 2004: *Entrepreneurship (Flash Eurobarometer)*.

najmä z oblasti Los Angeles. Kalifornia vo vnútornej migrácii v rámci USA strácala populáciu, čo nemá obdobu v „slniečnom pásme” (Sunbelt – oblasť, ktorá sa tiahne od Virginie a Floridy k Pacifiku). Štátny rozpočet v roku 2003 dosiahol deficit 38 miliárd dolárov a guvernér Gray Davies podpísal zákon, na základe ktorého bolo možné udeľovať vodičské preukazy nelegálnym imigrantom. Bola to posledná kvapka pre väčšinu kalifornských voličov, ktorí ho v referende pred vypršaním mandátu odvolali z úradu (miestne zákony to umožňujú) a za nového guvernéra zvolili Arnolda Schwarzeneggera.

Tabuľka č. 2: Použitie sociálnych programov podľa pôvodu hlavy domácnosti v USA (rok 2000, percentuálny podiel z celej skupiny)

Sociálny program	Domácnosti narodené v Amerike 1	Domácnosti prisťahovalcov 1				
		Všetky domácnosti migrantov	Imigranti pred r. 1970	Imigranti z obdobia 1970-1979	Imigranti z obdobia 1980-1989	Imigranti z obdobia 1990-2000
Public Assistance	2.1	3.2	1.8	2.9	4.1	3.9
SSI	3.9	5.3	4.9	7.1	5.5	4.1
Potravinové	5.3	6.7	4.1	6.1	7.5	8.4
Medicaid	12.1	18.6	11.7	17.9	23.5	19.7
Podiel domácností používajúcich aspoň jeden z hore uvedených sociálnych programov	13.3	19.7	12.5	18.8	24.3	21.2
EITC	13.1	25.5	10.7	22.9	31.5	32.7

1 – „Americké” a prisťahovalecké domácnosti sú zaradené podľa miesta narodenia hlavy domácnosti. Príchod migrantov podobne označuje obdobie príchodu hlavy rodiny do USA.
Public Assistance – balík rôznych podpôr, vrátane najvýznamnejšieho TANF (Temporary Assistance to Needy Families).
SSI – Podpora na doplnenie príjmov (Supplemental Security Income).
Medicaid – Vládou financovaný program starostlivosti o zdravie pre ľudí s nízkymi príjmami.
EITC – Negatívna daň (Earned Income Tax Credit).

Zdroj: Camarota [2001]: *Immigrants in the United States – 2000, A Snapshot of America's Foreign-Born Population*, p. 12.

Prípád Kalifornie poukazuje na to, že kombinácia masovej migrácie a sociálneho štátu vie poriadne zamiešať karty v ekonomike a politike. Pritom ide o pomerne nový fenomén, počas predchádzajúcich veľkých migračných vĺn (veľká migrácia do Ameriky v rokoch 1880-1924 alebo pracovná migrácia do západo-

európskych krajín v období 1955-1973) takéto problémy ešte nevznikali. Z jednoduchého dôvodu: ešte neexistoval sociálny štát. Ten (ako ho dnes poznáme) sa začal budovať hlavne od šesťdesiatych rokov minulého storočia. Podľa Georga Borjasa v Spojených štátoch do roku 1970 medzi domácnosťami prisťahovalcov bol menší podiel tých, ktoré dostávali sociálne dávky, než v rámci domácej, majoritnej populácie, potom sa však trend otočil, prisťahovalci dostávali sociálne dávky v čoraz väčšej miere než ľudia narodení v Amerike. (Borjas 2001: 107) Tento stav pretrval dokonca aj po sociálnej reforme z roku 1996, ktorá obmedzila prístup imigrantov k sociálnym programom. Ukazujú to aj údaje z tabuľky č. 2:

Väčšia sociálna „spotreba” prisťahovalcov v USA súvisí hlavne s ich nižšími príjmami, keďže americké sociálne programy väčšinou nie sú univerzálne, ale sú viazané na výšku príjmov. Určitú úlohu má aj väčší počet detí v rodinách prisťahovalcov, čo vedie k vyšším štátnym výdavkom najmä v školstve, ale aj v zdravotníctve. Americké sociálne výdavky na prisťahovalcov sú však omnoho nižšie než výdavky členských štátov EÚ spojené s imigráciou (predovšetkým z tretích-mimoeurópskych krajín). Dôvody sú nasledujúce:

- Kým v Spojených štátoch nie sú výrazné rozdiely v miere nezamestnanosti, v Európe nezamestnanosť imigrantov z tretích krajín dvojnásobne prevyšuje priemer. To znamená, že výrazne viac ľudí žije na podpore (čiže zvyšuje štátne sociálne výdavky) a menej ľudí pracuje (čiže platí odvody a dane).
- Výdavky v dôsledku nezamestnanosti v Európskej únii budú vyššie nielen kvôli tomu, že medzi prisťahovalcami z tretích krajín je viac nezamestnaných, ale aj preto, lebo krajiny starého kontinentu vyplácajú väčšie podpory pre nezamestnaných, ktorí sú bez práce dlhšiu dobu. Čiže priemerná výška podpôr, ako aj dĺžka ich vyplácania je vyššia než v USA a to sa nevyhnutne odrazí aj na vyšších sociálnych výdavkoch.
- Členské štáty Európskej únie – predovšetkým škandinávské krajiny a staré, zakladajúce jadro EHS – majú oveľa rozsiahlejší a štedrejší sociálny systém než Amerika. Spojené štáty sú jedinou vyspelou krajinou na svete, ktorá nemá štátom financované verejné zdravotníctvo pokrývajúce celú populáciu, jedinou západnou demokraciou, ktorá neposkytuje detské prídavky pre všetky rodiny, a jedinou z dvoch členských krajín OECD (druhá je Austrália), kde neexistuje štátom platená rodičovská dovolenka. (Miklethwait – Wooldridge 2005: 7) V Európe každý občan má právo využiť určitý okruh služieb verejného zdravotníctva, jeden z rodičov môže ísť na štátom financovanú rodičovskú dovolenku (na 2-4 roky od narodenia dieťaťa), rodiny dostávajú detské prídavky. K tomu môžeme pridať všetky ostatné sociálne dávky a služby, od štátom financovaných rekvalifikačných programov cez verejné práce až po nemocenské dávky. To, že sociálne systémy sú

rozsiahlejšie, sa dá odmerať aj na výške celkových štátnych sociálnych výdavkov. V roku 2000 v EÚ-15 tieto výdavky tvorili v priemere 24% HDP, v škandinávskych a kontinentálnych krajinách však prevýšili aj 25%, kým v USA dosahovali iba 17%. (Aiginger – Guger 2005: 13)

- V členských štátoch EÚ – oproti Spojeným štátom – okrem pár výnimiek (napr. Dánsko) prístup prisťahovalcov k sociálnym programom nie je obmedzený.

- Na starom kontinente sú väčšie rozdiely v miere plodnosti medzi európskou populáciou a mimoeurópskymi prisťahovalcami než v Amerike. V USA v roku 2002 na jednu ženu (vo veku 35 až 44 rokov) narodenú v Amerike pripadalo v priemere 1,85 detí, kým ženy narodené v zahraničí mali priemerne 2,12 detí. (Congressional Budget Office 2004: 17) Vo Francúzsku v roku 1999 priemerná plodnosť bola 1,9 detí na jednu ženu. Na ženy s pôvodom z Turecka, Alžírsku, Maroka, Tuniska a ostatných afrických krajín však pripadalo v priemere až 2,7-2,8 detí. (INSEE 2005: 65) V Anglicku priemernú plodnosť (1,6) vysoko prevyšovala plodnosť pakistanských (4,7) a bangladéšskych žien (3,9). (Office for National Statistics 2005: 81) Čiže deti prisťahovalcov v Európe znamenajú viac sociálnych výdavkov nielen kvôli tomu, že sociálne systémy sú rozsiahlejšie, ale aj z toho dôvodu, že ich je viac.

V dôsledku uvedených skutočností sociálne výdavky štátov EÚ kvôli mimo-európskej migrácii budú výrazne vyššie než výdavky spojené s prisťahovalcami v USA alebo výdavky v dôsledku vnútornej migrácie v rámci EÚ.

Zloženie prisťahovalcov

V Spojených štátoch imigranti z Dominikánskej republiky využívajú sociálne programy desaťkrát častejšie než poľskí prisťahovalci, okolo polovica mexických prisťahovalcov nemá zdravotné poistenie, kým medzi ruskými a filipínskymi prisťahovalcami je bez poistenia „iba“ 15%. (Camarota 2001: 13-14) V Anglicku na pakistanské matky pripadá dvakrát viac detí než na indické a vo Francúzsku medzi deťmi alžírskych a marockých prisťahovalcov je dvojnásobne vyššia nezamestnanosť než medzi mladými prisťahovalcami španielskeho alebo portugalského pôvodu. Ako ukazuje aj toto krátke vymenovanie, medzi rôznymi skupinami prisťahovalcov (napríklad podľa etnického pôvodu) môžu byť veľké rozdiely, ktoré majú d'alekosiahle následky pre štátne príjmy a výdavky. Fiškálna bilancia imigrácie preto bude závisieť od zloženia prichádzajúcich prisťahovalcov, najmä od ich vzdelanosti, zamestnanosti, príjmov a veľkosti rodín.

V ostrom kontraste s obdobím 1955-1973, keď dominantnou formou migrácie do krajín EHS bol príchod robotníkov, po ropných šokoch prichádzali najmä ich rodinní príslušníci a aj utečenci a ich rodiny. Okrem toho čoraz väčším problémom sa stávala aj ilegálna migrácia. Zjednocovanie rodín, príchod žiadateľov o azyl a ilegálna migrácia tvorili väčšinu prisťahovalectva v európskych krajinách,

ale aj v Amerike v posledných dvoch desaťročiach. Pracovná migrácia mala menšiu úlohu. Dokonca väčšina krajín EÚ neotvorila svoj pracovný trh ani pri rozšíreniach únie v rokoch 2004 a 2007 a okrem Spojeného kráľovstva, Írska a Švédska sa rozhodli použiť dočasné obmedzenia. Určitú výnimku tvoria niektoré anglosaské krajiny (Británia a Austrália) s vysokým podielom pracovnej migrácie.

Tabuľka č. 3: **Zloženie imigrantov v niektorých rozvinutých krajinách** (% zo všetkých legálnych prisťahovalcov)

Prijímajúca krajina	Pracovná migrácia		Zjednotenie rodín		Utečenci	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Austrália	45	55	47	33	8	12
Kanada	18	26	64	62	18	12
Spojené štáty	10	19	75	70	15	11
Dánsko	20	22	60	53	20	25
Francúzsko	27	20	58	69	15	11
Švédsko	2	2	62	65	36	33
Švajčiarsko	47	55	51	42	2	3
Spojené kráľovstvo	49	54	42	35	9	11

Zdroj: International Organisation for Migration [2005]: *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*. p. 400.

V prípade pracovnej migrácie ľudia väčšinou prichádzajú (dočasne alebo natrvalo) do cieľovej krajiny na konkrétne voľné pracovné miesta alebo do firiem a odvetví s nedostatkom pracovnej sily a ich vzdelanosť a schopnosti (kvôli ktorým boli vybraní) vyhovujú požiadavkám zamestnávateľov, preto s ich zamestnávaním (aspoň krátkodobo) nie sú problémy. V prípade rodinných príslušníkov a utečencov (ktorí nie sú selektovaní na základe dopytu na pracovnom trhu) však môžu nastať vážne problémy. Hlavne keď nemajú potrebné vzdelanie, neovládajú oficiálny jazyk, alebo chýba dopyt na pracovnom trhu. V deväťdesiatych rokoch v mnohých európskych krajinách pracovný trh stagnoval, dopyt po nových pracovníkoch bol slabý, napriek tomu však masová migrácia do týchto krajín naďalej pokračovala, najmä vo forme zjednocovania rodín, príchodu utečencov a ilegálnej migrácie. Dôsledky v podobe vysokej nezamestnanosti prisťahovalcov nenechali na seba dlho čakať. Situáciu ďalej komplikovalo to, že v mnohých európskych krajinách žiadatelia o azyl nemohli pracovať (Francúzsko, Taliansko, Írsko, Dánsko, Švédsko), alebo ich prístup na pracovný trh bol výrazne obmedzený (Nemecko, Rakúsko, Španielsko) počas azylovej procedúry. (Gott –

Johnston 2002: 5) Jan Ekberg upozorňuje na to, že vo Švédsku (platí to aj pre ďalšie krajiny) od 80. rokov čas vybavenia žiadosti o azyl sa predlžil, v mnohých prípadoch trval až roky. (Ekberg 1999: 423) Počas tohto obdobia žiadateľ o azyl nemá prístup na pracovný trh, otvára sa mu však sociálny systém. To môže pôsobiť silne demotivujúco, utečenci (najmä z chudobných krajín) môžu stratiť pracovné návyky a vôľu pracovať už počas udeľovania azylu. Aj keď nakoniec dostanú azyl, ich integrácia na pracovnom trhu môže byť veľmi ťažká.

Ďalším kľúčovým faktorom je vzdelanostná štruktúra prisťahovalcov. Vyššia vzdelanostná úroveň vedie k vyšším príjmom a aj k vyšším daňovým a odvodovým poplatkom a na druhej strane znamená menšiu sociálnu spotrebu. Jednoznačne to potvrdzujú napr. aj britské štatistiky. Až 80% prisťahovalcov s vysokoškolským vzdelaním malo prácu, bolo medzi nimi najmenej nezamestnaných, inaktívnych a poberateľov sociálnych dávok, kým na druhej strane imigranti bez ukončeného vzdelania štyrikrát častejšie čerpali zo sociálnych programov a iba 40% z nich malo prácu. (Gott – Johnston 2002: 19) V roku 2001 v Anglicku a Walese vzdelanostná štruktúra prisťahovalcov (s výnimkou niektorých skupín ako bangladéšske a pakistanské ženy a muži z Karibiku) bola priaznivejšia než priemer domácej populácie. (Office for National Statistics 2006: 153) Spojené kráľovstvo je ale výnimkou, v ostatných krajinách EÚ s veľkou populáciou prisťahovalcov, ale aj v USA je vzdelanostná úroveň imigrantov podpriemerná. V Spojených štátoch v roku 2000 iba 8% pracovnej sily narodennej v Amerike nemalo aspoň ukončené stredoškolské vzdelanie, kým medzi zamestnanými prisťahovalcami ich podiel bol až 30%. (Camarota 2001: 9) Bolo to hlavne dôsledkom veľmi nepriaznivej vzdelanostnej štruktúry prisťahovalcov z Latinskej Ameriky, ktorí tvoria viac než polovicu imigrantov v USA. V roku 2003 až polovica latinskoamerických prisťahovalcov nemala ani ukončenú strednú školu. Nízke vzdelanie sa odráža na nízkych príjmoch, ročný priemerný (medián) príjem v rodinách rodených Američanov v roku 2002 predstavoval 63 tisíc dolárov, v rodinách latinskoamerických prisťahovalcov však iba 37 tisíc. (Congressional Budget Office 2004: 23) Nižšie príjmy rodín potom vedú k nižším štátnym príjmom vo forme daní a odvodov a k vyšším sociálnym výdavkom. V dôsledku negatívnej dane (Earned Income Tax Credit) dokonca polovica mexických prisťahovalcov dostala viac peňazí naspäť, než zaplatili na daniach z príjmov. (Camarota 2001: 13) Viac ako 10 miliónov Mexičanov pritom predstavuje najväčšiu skupinu medzi prisťahovalcami v Spojených štátoch, tvoria skoro tretinu všetkých imigrantov. V európskych krajinách s veľkým počtom mimo-európskych prisťahovalcov sú podobné rozdiely vo vzdelanostnej úrovni a aj výške príjmov, okrem toho však existuje aj výrazne vyššia miera nezamestnanosti.

Analýza ziskov a nákladov imigrácie

Rozpočtové príjmy a výdavky spojené s prisťahovalcami, teda aj fiškálna bilancia migrácie závisia predovšetkým od analyzovaných faktorov, ktoré sú zhrnuté v tabuľke č. 4.

Tabuľka č. 4: Hlavné faktory pri analýze ziskov a nákladov imigrácie

Kritériá	Príjmy prevyšujú výdavky, migrácia je prínosom pre ekonomiku a pomáha pri znižovaní nákladov, ktoré sa objavili v dôsledku starnutia populácie	Imigrácia vedie k väčším výdavkom než príjmom, prehĺbuje ekonomické problémy a zvyšuje fiškálne náklady, ktoré sa objavili v dôsledku starnutia populácie
Stav pracovného trhu	Vysoká miera zamestnanosti a nízka nezamestnanosť	Nízka miera zamestnanosti a vysoká nezamestnanosť
Dynamika pracovného trhu	Zamestnanosť sa zvyšuje, nezamestnanosť klesá	Zamestnanosť stagnuje, klesá, alebo rastie príliš pomaly, rastúca alebo stagnujúca nezamestnanosť
Rozsah sociálneho štátu	Limitovaný sociálny štát	Rozsiahly sociálny štát
Dostupnosť sociálnych dávok a služieb pre prisťahovalcov	Prístup prisťahovalcov k sociálnym programom je obmedzený	Prisťahovalci majú nárok na všetky sociálne dávky a služby
Zloženie prisťahovalcov	Väčšinu prisťahovalcov tvoria pracovníci a ich rodinní príslušníci	Väčšinu prisťahovalcov tvoria utečenci, ľudia prichádzajúci v rámci zjednocovania rodín alebo ilegálnej migrácie
Vzdelanosť migrantov	Väčšina migrantov má vyššie vzdelanie a ovláda oficiálny jazyk na dobrej úrovni	Väčšina migrantov má nízke vzdelanie a neovláda oficiálny jazyk
Kriminalita medzi prisťahovalcami	Miera kriminality medzi prisťahovalcami je podpriemerná a migranti sú podprezentovaní v rámci väzenskej populácie	Prisťahovalci sú nadreprezentovaní v kriminalite, ako aj v rámci väzenskej populácie

Na základe týchto kritérií môžeme hodnotiť aj migračné vlny v Spojených štátoch a v Európskej únii v posledných desaťročiach.

Fiškálna bilancia druhej veľkej imigračnej vlny v histórii Spojených štátov (od r. 1965 dodnes) sa rovná miernym ziskom alebo nákladom na úrovni národného hospodárstva, okolo plus mínus 0,1%-0,25% amerického HDP. Fiškálnu bilanciu

pozitívne ovplyvňovala schopnosť americkej ekonomiky vytvárať rekordné počty nových pracovných miest, čo vedie k tomu, že zamestnanosť je na vysokej (nad 70%) a nezamestnanosť na nízkej (4%-6%) úrovni a väčšina imigrantov pracuje. Zamestnanosť alebo nezamestnanosť prisťahovalcov sa výrazne nelíši od rodných Američanov. Okrem toho americký sociálny štát je najmenej rozsiahly medzi vyspelými západnými krajinami a politické vedenie sa snažilo legislatívnymi opatreniami obmedziť dostupnosť sociálnych programov pre prisťahovalcov. Vedie to k relatívne nízkym sociálnym výdavkom najmä v porovnaní s ostatnými vyspelými ekonomikami. Rodiny prisťahovalcov sa nelíšia výrazne od domácich ani v počte detí a kriminalita medzi prisťahovalcami je podpriemerná. (Treba však dodať, že americký priemer v kriminalite výrazne prevyšuje európsku úroveň a vedie k niekoľkonásobne vyššej väzenskej populácii¹⁷.) Na druhej strane fiškálnu bilanciu zhoršovalo to, že veľká časť prisťahovalcov má podpriemerné vzdelanie a nízke príjmy, čo vedie k tomu, že platia nízke dane a odvody. (Pokiaľ ide o dane z príjmov, mnohí prisťahovalci ich neplatia vôbec, alebo vo forme negatívnej dane dostávajú naspäť viac peňazí, než zaplatili na daniach.) Okrem toho nízke príjmy vedú aj k nadpriemernému čerpaniu sociálnych dávok a využívaniu štátom financovaných sociálnych programov – napriek snahe zákonodarcov obmedziť sociálnu spotrebu imigrantov. Negatívne a pozitívne vplyvy, štátne príjmy a výdavky sa viac-menej vyvážia, fiškálna bilancia americkej imigrácie je blízko rovnováhy.

Migrácia do krajín Európskej únie v období 1990-2006 z tretích, väčšinou afrických a ázijských krajín má skoro opačné charakteristiky. Oproti Amerike mnohé európske ekonomiky neboli schopné vytvoriť veľa nových pracovných miest. Miera nezamestnanosti vo veľkých kontinentálnych krajinách sa pohybovala okolo 8% – 12% (dvojnásobok americkej úrovne). Vzhľadom na veľké problémy s nezamestnanosťou väčšina krajín chránila svoje pracovné trhy: dočasne obmedzila príchod pracovníkov z nových členských štátov a neumožnila zamestnanie pre žiadateľov o azyl. Prisťahovalci však masovo prichádzali na takéto pracovné trhy, väčšinu z nich tvorili rodinní príslušníci predošlých migrantov, utečenci a ilegálni prisťahovalci, ich vzdelanostná úroveň bola nižšia, jazykové znalosti často nízke alebo žiadne. Keďže ponuka vysoko prevyšovala dopyt a častokrát ani kvalitatívne nevyhovovala, vytvorila sa vysoká nezamestnanosť medzi prisťahovalcami z tretích krajín, ktorá dvoj – až trojnásobne prevyšovala priemer. To znamená znížený počet legálne zamestnaných ľudí, ktorí platia dane a odvody, a vysoký počet poberateľov podpory v nezamestnanosti a iných sociálnych dávok. Je to aj dôsledkom toho, že – bez mála výnimiek –

európske krajiny neobmedzovali prístup imigrantov k sociálnemu systému. Tento sociálny systém bol aj výrazne rozsiahlejší ako americký, s vyššími výdavkami aj na prisťahovalcov. Domácnosti s pôvodom z mnohých afrických a ázijských krajín mali aj výrazne viac detí než európsky priemer, čo ďalej zvyšovalo verejné sociálne výdavky na prisťahovalcov. A nakoniec aj kriminalita prisťahovalcov bola vo väčšine krajín nadpriemerná. To všetko spolu viedlo k tomu, že fiškálna bilancia migrácie z tretích krajín bola vo väčšine štátov EÚ výrazne negatívna. Celkovú fiškálnu bilanciu zachraňovala migrácia v rámci EÚ, keďže občania z iných členských štátov sa viac podobajú na pôvodnú populáciu v hostujúcich krajinách než na mimoeurópskych prisťahovalcov.

Signifikantnou výnimkou v EÚ bolo Spojené kráľovstvo s odlišným typom migrácie aj prístupom k prisťahovalcom. Krajina zažívala rýchly ekonomický rast, ako aj výrazný nárast nových pracovných príležitostí. Asi polovicu migrantov tvorili pracovníci vyberaní na základe dopytu na pracovnom trhu. Vzdelanostná úroveň prisťahovalcov, ich zamestnanosť a príjmy sa príliš nelíšili od britského priemeru. Spojené kráľovstvo sa ako jediná veľká krajina v EÚ okamžite po rozšírení v roku 2004 rozhodlo otvoriť aj pracovný trh (nie však sociálny systém) pre ľudí z nových členských štátov. Podľa štúdie Bank of England počas prvých dvoch rokov táto migrácia pomohla znížiť infláciu a neohrozila pracovné príležitosti miestnej populácie, nevedla ani k nadmernému čerpaniu sociálnych dávok. (Blanchflower et al. 2007) Preto fiškálna bilancia v Británii je pravdepodobne pozitívna, čo potvrdzujú aj citované výskumy. Neplatí to však pre úplne všetky skupiny imigrantov, predovšetkým pre moslimských prisťahovalcov z indického subkontinentu (z Pakistanu a Bangladéšu). Charakterizujú ich podobné problémy než väčšinu mimoeurópskych migrantov na starom kontinente.

Výnimku tvoria pravdepodobne aj niektoré ďalšie rýchlo rastúce ekonomiky starej pätnástky, napr. Írsko a Španielsko. Masová migrácia do týchto krajín je však pomerne novým fenoménom posledných rokov. Nárast počtu pracovných miest a pokles nezamestnanosti naznačujú, že väčšina prichádzajúcich migrantov sa uplatní na pracovnom trhu. Kým bude trvať ekonomický boom, fiškálna bilancia migrácie bude pravdepodobne pozitívna. V nových členských štátoch EÚ v strednej a východnej Európe do času rozšírenia ešte nedošlo k masovej migrácii. Podiel prisťahovalcov je relatívne nízky, počet mimoeurópskych migrantov je zanedbateľný. Príchod prisťahovalcov vo veľkom počte sa len začína, hoci existujú znaky (napr. nedostatok kvalifikovanej pracovnej sily v mnohých krajinách), ktoré nasvedčujú, že sa bude posilňovať. Nové členské štáty majú jedinečnú šancu poučiť sa z vývoja u ich západných susedov a vybudovať migračnú politiku na základe ich skúseností.

¹⁷ V rokoch 1999 a 2000 v krajinách EÚ-15 na 100 000 obyvateľov pripadalo 1,6 vražd, kým v Amerike až 5,6. V Európskej únii na 100 000 obyvateľov pripadalo 87 odsúdených väzňov, ktorí práve odpykávali svoj trest (najviac ich bolo v Anglicku a Wales: 129), v USA však počet väzňov bol sedemkrát vyšší - 689. (Pozri: Barclay – Tavares 2003)

Konklúzie

Príchod prisťahovalcov pomáha v zmierňovaní ekonomických a fiškálnych dôsledkov starnutia iba vtedy, keď fiškálna bilancia migrácie je pozitívna, t.j. rozpočtové príjmy v dôsledku migrácie prevyšujú výdavky. Imigranti iba v tomto prípade prispievajú s netto transfermi do rozpočtov a pomôžu tak zvýšiť objem financií na verejné dôchodky a zdravotníctvo. Fiškálna bilancia závisí od rôznych faktorov. Predovšetkým od stavu pracovných trhov, zamestnanosti a nezamestnanosti, dopytu na pracovnom trhu vo forme nových alebo voľných pracovných miest a ponuky zo strany nových prisťahovalcov, ich vzdelanosti, schopností. Dôležitý je aj sociálny systém a prístup imigrantov k sociálnym programom, ako aj ďalšie sociokultúrne charakteristiky prisťahovalcov (počet detí, miera kriminality).

Pozitívna fiškálna bilancia vzniká vtedy, keď sú prisťahovalci legálne zamestnaní, platia dane a odvody, majú porovnateľné príjmy s domácou populáciou (väčšinou v dôsledku podobnej vzdelanosti), nemajú väčšiu sociálnu spotrebu než ostatní občania (nie sú chudobnejší, nemajú výrazne viac detí) a nespôsobujú disproportčne veľké štátne výdavky ani v iných oblastiach (napr. trestná činnosť). Dosiahnutie týchto cieľov sa dá výrazne ovplyvniť cieľovou migračnou politikou a inými verejnými politikami. Keď chce hostujúca krajina ovplyvniť migráciu s cieľom vytvorenia pozitívnej fiškálnej bilancie, tak:

- mala by posilňovať predovšetkým pracovnú migráciu na základe aktuálneho dopytu na pracovnom trhu,
- mala by preferovať vzdelaných pracovníkov, nemala by však zabudnúť ani na menej vzdelaných, keď existuje po nich dopyt (v opačnom prípade je veľká pravdepodobnosť, že sa objavia ilegálne),
- mala by obmedziť ostatné druhy migrácie, predovšetkým ilegálnu migráciu, ale aj príchod utečencov a zjednocovanie rodín (napr. obmedziť na najbližších členov rodiny, manželku alebo manžela a deti),
- mala by obmedziť – aspoň dočasne a čiastočne – prístup prisťahovalcov k sociálnemu systému,
- mala by podporovať vznik nových pracovných miest a pomáhať ľuďom a motivovať ich pri hľadaní práce.

Keďže vo väčšine európskych krajín v posledných dvoch desaťročiach spomenuté predpoklady neboli splnené a neexistovali ani cieľené migračné politiky s uvedenými charakteristikami, fiškálna bilancia migrácie v týchto krajinách (predovšetkým v prípade mimoeurópskej migrácie) bola negatívna.

Skúsenosti európskych krajín potvrdzujú, že migrácia automaticky nevedie k pozitívnym hospodárskym účinkom. Treba však dodať aj to, že aj keď vedie k pozitívnej fiškálnej bilancii, sama nie je schopná riešiť ekonomické problémy, ktoré sa objavili v dôsledku starnutia populácie. Bez zvýšenia zamestnanosti

a dôchodkovej reformy ani ekonomicky prínosná migrácia nemôže zabezpečiť udržateľnosť štátnych systémov sociálneho prerozdeľovania (dôchodkový systém, verejné zdravotníctvo). Tvrdia to aj experti Medzinárodného menového fondu v štúdiu o demografickom prechode. (International Monetary Fund 2004) Podľa nich kroky na udržanie pomeru pracujúcich iba v jednej oblasti (dôchodkový systém, zamestnanosť, migrácia) by museli byť príliš dramatické (a preto sa zdajú byť nereálne)¹⁸. Namiesto toho kombinácia zvýšenia zamestnanosti, dôchodkovej reformy a ekonomicky benefičnej migrácie môže zmierniť následky starnutia. Zmena parametrov verejných dôchodkových systémov (zvýšenie veku odchodu do dôchodku, obmedzenie predčasných dôchodkov, zvýšenie počtu odpracovaných rokov, zníženie veľkorysosti) sa zdá byť nevyhnutná. Okrem toho je možné vytvoriť alebo posilniť aj sporivý dôchodkový pilier, ktorý nie je priamo závislý od demografických zmien. Je potrebné ďalej zvyšovať aj mieru zamestnanosti, najmä v krajinách s vysokou nezamestnanosťou a nízkou zamestnanosťou. Vyžaduje to predovšetkým flexibilný trh práce, kde zamestnávateľia sú motivovaní vytvárať pracovné miesta a ľudia sú ochotní pracovať. K dosiahnutiu týchto cieľov je v mnohých krajinách potrebné liberalizovať pracovný trh, znížiť daňové a odvodové zaťaženie a okresať príliš štedré sociálne systémy.

Reformy ekonomických a migračných politík na starom kontinente sa konali v tomto duchu. Napríklad francúzska dôchodková reforma (2003), nemecké reformy na pracovnom trhu a v sociálnej sfére (2005), reformy migračných politík (Holandsko, Dánsko, Francúzsko) v ostatných rokoch. Tieto zmeny sú však väčšinou nepopulárne, vedú k vlne protestov, a preto sú často presadzované veľmi pomaly a opatrne. Rýchle starnutie populácie a veľké sociálne problémy prisťahovalcov najmä v európskych krajinách vyžadujú rýchlejšie tempo.

Zsolt Gál vyštudoval politológiu na Filozofickej fakulte UK v Bratislave a absolvoval doktorandské štúdium v odbore medzinárodné vzťahy na Katedre svetového hospodárstva Univerzity Corvinus v Budapešti. Pôsobí ako odborný asistent na Katedre politológie FF UK v Bratislave.

LITERATÚRA

AIGINGER, K. – GUGER, A., 2005: *The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes over Time*. WIFO (Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung) working papers No. 266, Wien.

¹⁸ Experti MMF tvrdia, že keď by pomer pracujúcich chceli ustrážiť výlučne pomocou zvýšenia veku odchodu do dôchodku, tak v Nemecku by bolo potrebné zvýšenie o 9 rokov, v Španielsku a Taliansku o 10. Keď by to chceli dosiahnuť iba zvýšením zamestnanosti, tak mieru zamestnaných by mali pozdvihnúť o 10 až 20 percentuálnych bodov. Keď by prostriedkom mala byť – čisto teoreticky – výlučne migrácia, tak Nemecko, Španielsko a Taliansko by mali prijať toľko prisťahovalcov, že v roku 2050 migranti, ktorí prišli po roku 2000, by tvorili viac ako 35% nemeckej, talianskej a španielskej populácie. Je zrejmé, že tieto scenáre sú nereálne. (Pozri: International Monetary Fund 2004: 155)

BARCLAY, G. – TAVARES, C., (Eds.) 2003: *International comparisons of criminal justice statistics 2001*. RDS Communications & Development Unit, Home Office, London.

BLANCHFLOWER, D. G. – SALEHEEN, J. – SHADFORTH, CH., 2007: *The Impact of the Recent Migration from Eastern Europe on the UK Economy*. Bank of England, London. <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2007/speech297.pdf> (10.04.2007).

BORJAS, G. J., 2002: *The impact of welfare reform on immigrant welfare use*. Center for Immigration Studies, Washington DC, <http://www.cis.org/articles/2002/borjas.pdf> (22.04.2006).

BORJAS, G. J., 2001: *Heaven's door, Immigration policy and the American economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

BRÜCKER, H. – EPSTEIN, G. – MCCORMICK, B. – SAINT-PAUL, G. – VENTURINI, A. – ZIMMERMANN, K., 2001: *Managing Migration in the European Welfare State*. Fondazione Rodolfo DeBeneditti, Milano. http://www.frdp.org/images/customer/copy_0_paper1_23jun01.pdf (27.11.2004).

CAMAROTA, S. A., 2004: *The High Cost of Cheap Labor, Illegal Immigration and the Federal Budget*. Center for Immigration Studies, Washington D. C. <http://www.cis.org/articles/2002/theopendoor.pdf> (20.05.2006).

CAMAROTA, S. A., 2001: *Immigrants in the United States – 2000, A Snapshot of America's Foreign-Born Population*. Center for Immigration Studies, Washington D. C. <http://cis.org/articles/2001/back101.pdf> (19.03.2007).

Center for Continuing Study of the California Economy, 2005: *The impact of immigration on the California economy*, A Report of the California Regional Economies Project. <http://www.labor.ca.gov/panel/impactimmcaecon.pdf> (27.02.2007).

Congressional Budget Office, The Congress of the United States, 2004: *A Description of the Immigrant Population*, Washington D. C.

COPPEL, J. – DUMONT, J.-CH. – VISCO, I., 2001: *Trends in immigration and economic consequences*. OECD Economics Department working papers no. 284. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/30/1891411.pdf> (23.11.2004).

EKBERG, J., 1999: *Immigration and the public sector: Income effects for the native population in Sweden*. Journal of Population Economics, 1999/12 pp. 411-430.

European Commission, 2006: *European Year of Workers' Mobility 2006: Facts & figures*. http://ec.europa.eu/employment_social/workersmobility_2006/index.cfm?id_page_category=FF (11.07.2006).

European Commission, 2004: *Entrepreneurship (Flash Eurobarometer)*. http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl160_en.pdf (14.01.2005).

European Commission – Eurostat, 2004: *Eurostat Yearbook 2004. The statistical guide to Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-04-001/EN/KS-CD-04-001-EN.PDF (27.11.2004).

European Commission – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2005: *Employment in Europe 2005, Recent Trends and Prospects*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Council, 2000: *Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm (11.12.2004).

Federal Ministry of the Interior, 2006: *Immigration Law and Policy*, Berlin. http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Broschueren/2005/Zuwanderungspolitik_und_Zuwanderungsrecht_en,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Zuwanderungspolitik_und_Zuwanderungsrecht_en.pdf (25.01.2007).

GOTT, C. – JOHNSTON, K., 2002: *The migrant population in the UK: fiscal effects*. Occasional Paper 77, Home Office (Research, Development and Statistics), London. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/occ77migrant.pdf> (27.04.2007).

HANSON, G. H. – SCHEVE, K. F. – SLAUGHTER, M. J. – SPILIMBERGO, A., 2001: *Immigration and the U.S. Economy: Labor-Market Impacts, Illegal Entry, and Policy Choices*. IMF, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=296108 (16.01.2007).

IMF – International Monetary Fund, 2004: *How will demographic change affect the global economy? (Chapter III. World Economic Outlook September 2004)*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/02/pdf/chapter3.pdf> (3.12.2004).

INSEE – Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2005: *Les immigrés en France – Édition 2005*. <http://www.insee.fr/fr/ppp/sommaire/IMMFRA05.PDF> (10.05.2006).

International Organisation for Migration, 2005: *World Migration 2005. Costs and Benefits of International Migration*. <http://www.iom.int/iomwebsite/Publication/ServletSearchPublication?event=detail&id=4171> (25.04.2006).

MC MORROW, K. – ROEGER, W., 2002: *EU pension reform – An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options*. EU Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs Working Papers. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2002/ecp16_2en.pdf (23.11.2004).

MIKLETHWAIT, J. – WOOLDRIDGE, A., 2005: *The Right Nation. Why America is different*. Penguin Books, London.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004a: *OECD Employment Outlook 2004*. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104121E.PDF> (23.11.2004).

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004b: *Benefits and Wages*. <http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104071E.PDF> (14.01.2005).

Office for National Statistics, 2006: *Focus on Ethnicity and Religion 2006*. Palgrave Macmillan, Houndmills, http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_compendia/foer2006/FoER_Main.pdf (10.02.2007).

Office for National Statistics, 2005: *Focus on People and Migration 2005*, Palgrave Macmillan, Houndmills. <http://www.statistics.gov.uk/statbase/Product.asp?vlnk=12899> (10.02.2007).

- SALANIÉ, B., 2005: *The Riots in France: An Economist's View*. Social Science Research Council. <http://riotsfrance.sscr.org/Salanie> (14.05.2006).
- SAPIR, A. et al. 2003: *Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Brussels
<http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf> (02.04.2006).
- SMITH, J. P. – EDMONSTON, B. (eds.) 1997: *The New Americans: Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, National Academy Press, Washington D. C.
- Statistics Netherlands, 2006: *Statistical Yearbook of the Netherlands 2006*, Voorburg/Heerlen <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/83467D4F-F630-4D46-82DD-5A0DEB3FC46C/0/2005a3pub.pdf> (10.06. 2006).
- Statistiska centralbyrån (Statistics Sweden), 2006: *Statistisk Årsbok för Sverige 2006 (Statistical Yearbook of Sweden 2006)*, Stockholm.
http://www.scb.se/statistik/_publikationer/OV0904_1750I05_BR_29_A01SA0601.pdf (10.07.2006).
- US Department of Labor – Bureau of Labor Statistics, 2006: Employment Situation Summary. <http://www.bls.gov/news.release/pdf/empst.pdf> (21.05.2006).