

1. Fenomén migrace v evropském kontextu

V příštích desetiletích se ve většině starých zemí Evropské unie stane migrace nejdůležitějším faktorem růstu populace. Mezinárodní migrace je tak klíčovou komponentou demografických projekcí zemí EU-15, kde je populační růst cestou přirozených přírůstků buď velmi malý nebo dokonce záporný. Vzhledem ke komplexnosti migrace jsou i nejistoty ohledně jejich prognóz daleko vyšší než v projekcích porodnosti a úmrtnosti. Ve hře je mnoho faktorů – od rodinných či příbuzenských vazeb přes odchody z vlastní země v důsledku válek či represí po čistě ekonomicky motivované důvody migrace. Ekonomické determinanty jsou velmi významným motivem pro přesun pracovníků z jedné země do druhé, a to s cílem krátkodobého i dlouhodobého zaměstnání.

• **Klíčem k budoucí velikosti populace ve starých zemích EU se vzhledem k jejich demografickému vývoji stane migrace – prozatím však v jednotlivých vstupních vlnách nebyly dopady evropské integrace na úroveň migrace příliš výrazné**

Přestože role migrace v růstu populace v zemích EU-15 bude v příštích letech a desetiletích rozhodující, její projekce jsou velmi těžké. Výzkumné projekty Eurostatu se pravidelně zaměřují na analýzy a předpovědi mezinárodní migrace podle typologie migračních skupin. Plyne z nich, že migrační efekty mají být faktorem, který zmírní nepříznivý demografický vývoj naprosté většiny zemí v západní Evropě¹.

Například poslední demografická projekce německé populace do roku 2025 počítá s tím, že nízká porodnost sice přinese pokles počtu obyvatelstva, ovšem vysoká imigrace odloží toto snížení o několik dekád (naposledy pracoval optimistický scénář projekcí německé populace ve věku 0-14 let s růstem v prognózách z let 1990 a 1995). Ve skupině pracujícího obyvatelstva (15-59 let) má podle základního scénáře v roce 2025 klesnout počet obyvatel o 9 %. Eurostat v hodnocení demografických prognóz a skutečně pozorovaných trendů v souvislosti s Německem upozorňuje, že lidí nad 60 let věku bude v roce 2025 o 52 % více než podle základního scénáře prognózy z roku 1995. Projekce také ukazují, že ani vysoká imigrace nevykompenzuje změny dané pokračující nízkou fertilitou a postupně se zlepšujícími šancemi dožití vyššího věku.

Pro šest zemí východního Německa s převážně průmyslovými regiony bylo projektováno povážlivé snížení počtu obyvatel se ztrátou podílu na úhrnné populaci země (po pádu berlínské zdi v roce 1989 uvažovaly prognózy pro tyto země s úbytkem 25 až 50 % populace). Tyto projekce se však nenaplnily jednak proto, že odchod z těchto zemí byl podstatně menší a migrační tok z druhé strany naopak vyšší. Pokles počtu obyvatel tak bude pravděpodobně tentýž jako v průmyslových regionech jižního Německa. Migrační systém v Německu se tak fakticky zotavuje ze šoku sjednocení a reaguje na masivní investice Německa v jeho východních zemích.²

V Rakousku se počítá se stagnací počtu obyvatel ve věku 15-59 let do roku 2015, poté má dojít ke snížení (do roku 2025 má vzrůst počet obyvatel starších 60-ti let o 55 % proti roku 1995). Počet obyvatel Vídně má zůstat stabilní, pokles má postihnout především východní a jižní části země.

Zkušenosti Španělska a Portugalska po vstupu do EU v roce 1986 ukázaly, že příliv občanů těchto zemí nebyl příliš výrazný, a to ani po skončení sedmiletého období restrikce.

• **Většina zemí EU-15 zůstane i v příštích dekádách zeměmi s čistou imigrací**

Podle posledních scénářů pro země evropského ekonomického prostoru zpracovaných pod záštitou Eurostatu statistickým úřadem Nizozemí zůstane v příštích dekádách většina zemí zeměmi "čistě imigračními" a imigrace bude nejdůležitější komponentou růstu populace.

Migranti však nejsou homogenní skupinou s týmiž motivacemi, záměry a chováním. V projekcích imigrace se pracuje s ekonomickými determinantami (nezaměstnanost, příjmy, HDP), sociálními aspekty (rodinné vlivy), migrací lidí v důchodu, migrací danou rozšířením EU a v neposlední řadě i přílivem lidí v souvislosti se žádostmi o azyl. Například Německo zažilo největší imigrační vlnu v 80. letech minulého století,

¹ Ve zpětných hodnoceních úspěšnosti demografických prognóz v EU je důležitá i analýza chybovosti. Ta je relativně nízká – v prognóze z roku 1990 činila největší anualizovaná chyba –0,009 % za období 5 let (šlo o prognózu Lucemburska). Pokud však jde o chybu v odhadech rozdělení obyvatelstva podle věkových skupin, a to zejména v rozmezí 0-14 let, lze říci, že prognózy z let 1985 i 1995 zdaleka nepočítaly s tak význačným poklesem porodnosti (naproti tomu chybovost projekcí pro nejstarší věkovou skupinu byla malá, pro střední věk mírná. Eurostatem použitý model DEMETER v prvních kolech prognóz ještě neuvažoval s externí migrací, od roku 1995 je v něm zahrnuta.

² Německo spolu s Dánskem a Lucemburskem zaznamenaly podle analýzy Eurostatu ve srovnání s ostatními zeměmi EU-15 také největší chybovost své demografické prognózy z roku 1985 právě proto, že v ní nebyla počítána či málo zohledněna mezinárodní migrace.

kdy počet imigrantů stoupl z necelých 40 tisíc v roce 1982 na 163 tis. v roce 1990. Poté došlo k poklesu vlivem zavedení přísnějších imigračních pravidel.

1.1. Ekonomické determinanty migrace

- **Vazba mezi ekonomickými indikátory a migrací existuje, ovšem s jistými výhradami – užít ekonomické informace k projekcím migrace je proto sporné**

Při odhadech vlivů, které mají ekonomické indikátory na imigraci, pracují analytické a prognostické modely nejčastěji s mírou nezaměstnanosti, roční změnou reálných mezd na pracovníka, absolutní úroveň HDP na hlavu v běžných cenách a stejně tak s relativní úrovní porovnanou k průměru EU a meziročními relativními přírůstky HDP. V jednotlivých zemích jsou pak zohledněny další významné vlivy (v případě Německa sjednocení po pádu berlínské zdi, prováděná politika). Vývoj hospodářského cyklu má podle analýz Eurostatu hluboký dopad na imigraci v Německu.

Vztahy mezi těmito ekonomickými indikátory a migrací sice opravdu existují, ovšem v různých zemích s různou intenzitou. Silné vazby jsou patrné například v Nizozemí, Německu a Velké Británii. Co se týká Švédska, spojitost byla nalezena při analýze kratšího časového období (Švédsko vstoupilo do EU v roce 1995). Problém je i se statistikou imigrace (ta např. v Portugalsku v podstatě neexistuje). Zatímco nezaměstnanost se v této souvislosti ukazuje jako klíčový indikátor v Německu Nizozemí a Velké Británii, u ostatních indikátorů, jako je relativní úroveň HDP na hlavu nebo mzdy pracovníků, jsou vazby na migraci podstatně slabší.

Kromě toho různé skupiny imigrantů jsou různě citlivé na ekonomické indikátory. Imigranti ze zemí EU-15 nejsou, a je to pochopitelné, do takové míry ovlivněni ekonomickými podmínkami (charakteristikami) na rozdíl od lidí migrujících ze zemí s nižším stupněm vývoje ekonomiky. Avšak i u nich existuje rozdílná citlivost na vliv ekonomických podmínek. Migrace za prací z jižní do západní Evropy začala v 60. letech minulého století a v 70. letech dále pokračovala. V 80. letech však dostala migrace i jinou než pracovní motivaci – vytvořily se sítě mezi zeměmi původu a zeměmi nového působení imigrantů, což se projevovalo v tom, že začaly odcházet rodiny či přátelé, pro něž bylo usazení v nové zemi o to snazší.

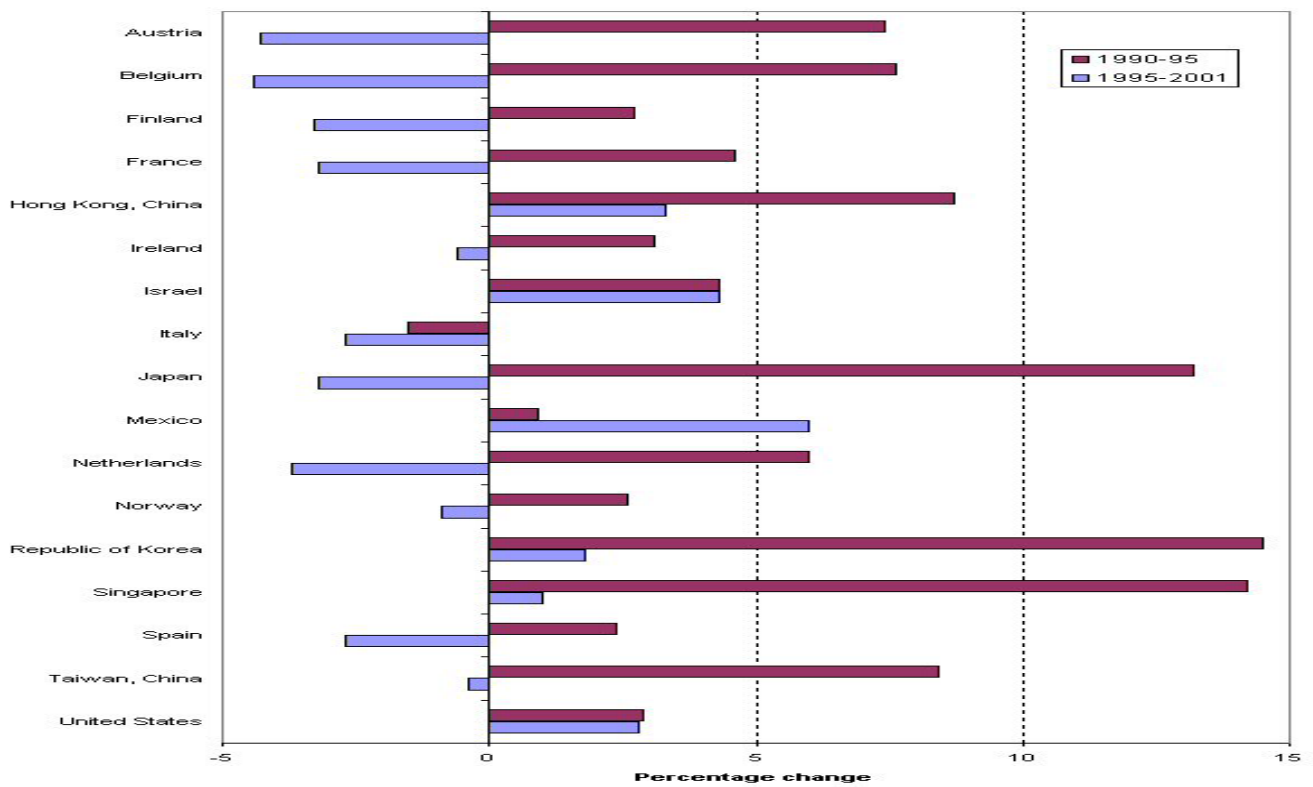
- **Domácí nezaměstnanost a imigrace vykazuje nejtěsnější negativní vazbu v Německu**

Obecně vzato, růst nezaměstnanosti v cílových zemích znamená snížení imigrace. Zkoumáním elasticity nezaměstnanosti (dopad zvýšení nezaměstnanosti o 1 % na snížení imigrace o příslušné procento³ vyšlo najevo, že při srovnání této závislosti pro vybrané země (Nizozemí, Německo Velká Británie a Švédsko) vykazalo nejsilnější vazbu mezi změnami nezaměstnanosti a jejich dopadem na imigraci Německo. Podle analýzy dlouhodobých časových řad (1966-1995) vedlo zvýšení nezaměstnanosti o 1 p.b. k poklesu imigrace o 14,4 % (přitom u cizinců přicházejících z EU-12 o 4,1 %, v případě cizích státních příslušníků dokonce o 38,6 %). Naproti tomu ve Velké Británii znamenal uvedený pohyb v nezaměstnanosti pokles počtu imigrantů o pouhé 1,6 %, v Nizozemí o 5,2 %.

V kratším období let 1985-1995 byla tato vazba v případě Německa také velmi výrazná – růst nezaměstnanosti o 1 p.b. znamenal snížení počtu imigrantů o 13,7 %, což bylo výrazně více než například v Nizozemí (-4,2 %) nebo Švédsku (-1,5 %).

³ Použitá definice elasticity se liší od definice běžně užívané ekonomy založené na změně o procentní body namísto procenta - autoři analýzy argumentují jednoduchou interpretací v jednotkovém měření u modelové proměnné nezaměstnanosti.

Graf č. 1 Průměrná roční změna v nákladech na mzdy u vybraných zemí za období 1990-1995 a 1996-2001



Pramen: Mezinárodní organizace práce

Graf č. 2 Procentní změna v celkové míře nezaměstnanosti (posledních pět let, od roku 1994)



Pramen: Mezinárodní organizace práce

1.2. Volná migrace a evropský sociální stát

- **Evropská sociální unie zřejmě nevznikne**

Ke sladění sociálních dávek v Evropské unii zřejmě nedojde, protože by se tím ještě dále zvýšila nezaměstnanost. Podle institutu Ifo, který na téma migrace v rozšířené EU pořádal diskusní fórum, přicházejí do států s vysokou úrovní sociálních dávek chudší imigranti, kteří odvádějí na daních a odvodech do rozpočtu méně, než dostávají na různých sociálních příspěvcích. Přistěhovalci do Německa by měli ve srovnání s Němci podle Ifo zprvu dostávat nižší sociální dávky. Podle jiných názorů je však migrace v EU nízká a takovéto kroky by ji dále snížily. Za prací do jiné země EU se stěhuje pouze 0,2 % evropské populace, a to především kvůli jazykovým bariérám. Migrační potenciál nových členských zemí je také relativně nízký. Například v České republice uvažuje podle průzkumů pouze 1,5 % populace o odchodu za prací do ciziny, v Lotyšsku ještě méně. Největší obavu z přistěhovalců za prací má Bavorsko.

- **Eroze evropského sociálního státu – nejvíce obav, že ji nová migrace urychlí, má po zkušenostech se sjednocením země Německo, nejméně pak Itálie**

Otázkou je, zda by měli mít imigranti zcela stejný přístup k výhodám sociálního státu jako místní obyvatelé. Pro kladnou odpověď hovoří to, že příliv pracovníků z nových členských zemí EU do starších zemí se ukazuje jako přeceňovaný. Navíc mezi zhruba 300 tis. lidmi očekávané nové migrace budou i vysoce kvalifikovaní pracovníci s nižší pravděpodobností čerpání z výhod sociálního státu, kteří však do něj budou přispívat. Přijaté restrikce tak nemusí být tím nejlepším řešením. Obavy starých zemí plynou z toho, že sociální stát poskytne navíc „dárky“ ke mzdám, což může způsobit, že přijde „mnoho a nepravých lidí“⁴.

Migranti však reagují daleko více na rozdíly v nezaměstnanosti a ve mzdách než na rozdílnou štedrost přijímajících zemí pokud jde o sociální dávky. Nicméně příklad Německa podle socio-ekonomického modelu Ifo a v jeho interpretaci ukazuje, že imigranti mají podprůměrné příjmy a jsou proto čistými příjemci z vládních zdrojů. Podle průměrných čísel imigrant v prvních deseti letech dostává v Německu o 2 300 euro ročně více než kolik odvede na daních a sociálních příspěvcích. Podle Ifo jde o prémii, která nemá ekonomické ospravedlnění.

Existují však i jiné propočty, podle nichž je migrace z dlouhodobého hlediska přínosem pro veřejné finance. Imigranti bývají zpravidla mladší než je v průměru obyvatelstvo zemí, do nichž přicházejí. Původně jsou bez rodin, takže nečerpají rodinné přídatky. Později se sice stávají čistými příjemci, ovšem ještě později, když jejich děti dospějí, jsou opět čistými přispěvateli sociálnímu státu.

Na příkladu Itálie je patrné, že většina imigrantů směřuje do průmyslových regionů na severu země, kde zaměstnavatelé obtížně shánějí pracovníky. Naproti tomu na jihu je míra nezaměstnanosti 20 %. Sami Italové nereagují na tyto diference, protože mobilita je pro ně nákladnou záležitostí. Pro imigranty však nikoli.

Zdá se proto, že by bylo lépe reformovat celý systém, nikoli pouze zbavit výhod imigranty do starých členských zemí EU. Teoreticky zatím není vyjasněno, zda je lepší pozdržet plnou sociální inkluzi⁵ a dovolit zcela volnou migraci, nebo zda mírně omezit migraci a zachovat plnou sociální inkluzi. Pro variantu odkladu sociální inkluze hovoří fakt, že například v Německu činí dávky v nezaměstnanosti 1 500 eur měsíčně, zatímco průměrná mzda v Polsku činí 450 eur. Je však třeba mít na paměti, že pro imigranty životem v Německu prudce vzrostou životní náklady. Život z dávek bez práce nemusí být z tohoto pohledu z dlouhodobého hlediska tím nejlákavějším řešením.

- **Restrikce migrace mají ambivaletní charakter - omezují také mobilitu pracovní síly v Evropě, což staré země EU nemohou potřebovat**

V Evropě stále existují národní hranice, existují i jazykové bariéry a byla schválena přechodná opatření mezi některými zeměmi, která by měla umožnit kontrolu nad migračními toky. Veřejné mínění někdy přeceňuje výhody migrace pro migranty. Západoevropské ekonomiky ztrácejí pracovní místa a potýkají se se stárnutím populace. I přes vysokou míru nezaměstnanosti přesahující 10 % zůstává řada míst neobsazena pro nedostatek kvalifikovaných dělníků. Bez ročního přílivu 230 tisíc lidí klesne počet obyvatel Německa z 83 mil. v roce 2003 na 51 mil. v roce 2050 a 24 mil. v roce 2100⁶.

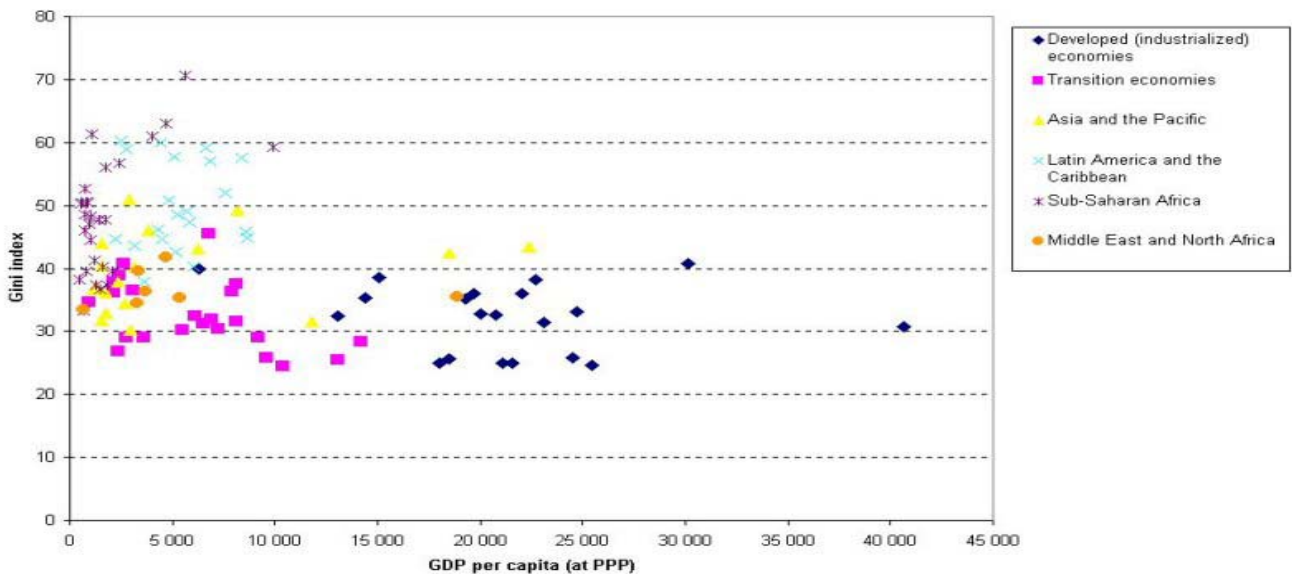
⁴ Názor Hanse Wernera Sinna, prezidenta Ifo Institutu pro internetovou diskusi CESIfu, červenec 2003.

⁵ Sociální inkluze znamená rovné přístupy pokud jde o dávky v nezaměstnanosti, ke zdravotní péči, vzdělání, bydlení a sociální participaci – z pohledu veřejných financí jde o zajištění odpovídajících dávek a příspěvků pro imigranty stejně jako pro obyvatele příslušné země.

⁶ Údaj berlínského Institutu pro světovou populaci a globální rozvoj.

Dopady evropské integrace na migraci nebyly v jednotlivých vstupních vlnách příliš výrazné. Zkušenosti Španělska a Portugalska po vstupu do EU v roce 1986 ukázaly, že příliv občanů těchto zemí významně neakceleroval, a to ani po sedmiletém období restrikcí.

Graf č. 3 Dlouhodobá nezaměstnanost a míra mobility pracovní síly



Pramen: Mezinárodní organizace práce

1.3. Evropská ústava a migrace

• **V červnu 2004 dohodnutá Evropská ústava může široce ovlivnit budoucnost Evropy – některé její články směřují k vytvoření evropské sociální unie**

Dohoda o Evropské ústavě, kterou však ještě musí v časovém horizontu dvou let ratifikovat národní parlamenty, obsahuje nediskriminační klausule společně s výslovnými právy na sociální inkluzi a s právem občanů zemí EU usadit se kdekoli ve státech EU. To podle odborníků na evropské zákony posílí vývoj směrem k evropské sociální unii. Plyne to zejména ze čtyř článků této ústavy (I-4, I-8 a II-34):

- diskriminace na základě národnosti je zakázána,
- každý příslušník členského státu EU je občanem EU,
- občané unie mají právo pohybovat se volně a usadit se v jakékoli jiné zemi EU,
- unie uznává a respektuje nárok na dávky sociálního zabezpečení a sociální služby,
- kdokoli, kdo se legálně přestěhoval nebo usadil uvnitř EU, má nárok na sociální zabezpečení a sociální výhody,
- unie uznává a respektuje právo na sociální pomoc a pomoc při bydlení, aby byla zajištěna přiměřená existence všem, kdo trpí nedostatkem zdrojů.

• **Rizikem vytvoření evropské sociální unie je negativní vývoj podobný výsledkům sjednocení Německa**

Takovýto nárys budoucí Evropy by vedl po fungování evropské měnové hospodářské unie i ke vzniku evropské sociální unie, což by byl z pohledu evropských tradic v případě pozitivního výsledku nesporný úspěch. Ekonomické podmínky pro jeho dosažení jsou však nyní jednoznačně bariérou. Negativním příkladem je Německo, kde se stal po sjednocení sociální stát konkurentem soukromé sféry na trhu práce, která tím ztratila konkurenceschopnost. Německá sociální unie nebyla úspěšná. Díky ní dosáhly mimořádné výše příjmy v podobě dávek sociální pomoci, dávek v nezaměstnanosti a předčasné odchody do důchodu jako náhradní příjmy, které se vyrovnaly minimální mzdě a ustily ve vysokou míru nezaměstnanosti. V jistém smyslu lze tedy za selháním hospodářského sjednocení Německa vidět sociální unii. Institut Ifo zdůrazňuje, že z daní západního Německa je financována konkurence pro soukromou sféru na německém trhu práce. Vytvoření sociální unie napříč evropským kontinentem si podle Ifo nikdo nemůže dovolit, protože by došlo k vytvoření dvaceti regionů podobných východnímu Německu.

• **Teorie fiskální konkurence ukazuje, že skloubení vyšší migrace s plnou inkluzí a sociálním státem je obtížné**

Podle některých názorů se právě migrace z nových členských zemí EU stane trojským koněm pro Evropu, kterého využijí zastánci potlačení velkých výhod sociálního státu. Proti této síle, kterou může způsobit migrace, však stojí početná skupina preferující spíše postupné plánované reformy, které povedou ke změnám cíleně.

Přímá migrace je jedním ze základních práv v EU a unie zažila v průběhu posledních třiceti let významný pohyb lidí ze zemí s vyššími, nižší produktivitou a tedy i mzdami

třiceti let významný pohyb lidí za prací vyvolaný nižší produktivitou a tedy i mzdami ve vlastní zemi. Zejména Německo se svou úrovní hodinových nákladů na mzdy⁷ (v roce 2001⁸ činily podobně jako v Norsku 120 % mzdové úrovně v USA) se však brání a argumentuje, že takovýto pohyb je přímou migrací do redistribučních aktivit sociálního státu. Německo však stojí úrovní mezd proti ostatním starým zemím EU velmi vysoko, protože například v Irsku a v Itálii dosahovala v roce 2001 úroveň hodinových mzdových nákladů jen necelých 70 % úrovně USA, ve Velké Británii 82 % a ve Španělsku pouze 60 %. Zhruba stejné úrovně jako USA dosahovalo Rakousko.

Druhou věcí je vytlačování domácích obyvatel z jejich pracovních míst. Například čistá migrace do Německa představovala za období 1970 až 2002 celkem 7,5 mil. lidí, z toho zaměstnání zde našlo oficiálně 3,1 mil. pracovníků. Za totéž sledované období ztratilo práci 3,2 mil. občanů Německa. Z toho plyne, že Německo nebylo schopno poskytnout migrantům nová pracovní místa.

- **Čistými přispěvateli do rozpočtu v Německu podle Ifo se stanou jen ti z migrantů, kteří zůstanou v zemi déle než 25 let**

Podle propočtů institutu Ifo v roce 1997 průměrný migrant, který žil v Německu méně než deset let, obdržel od státu ročně zhruba 2400 eur. Nejedná se přitom pouze o zaměstnané migranty, ale také o jejich rodinné příslušníky a vůbec každého, kdo přišel ze zahraničí a žil v této době v Německu. V úhrnu za deset let tedy pětičlenná rodina obdržela zhruba 120 tisíc eur, což je evidentně enormní částka. Dlouhodobý pobyt přitom znamená, že „dárky“ od státu, jak nazývá bez uvozovek tyto dávky institut Ifo, jsou nižší, protože mzdy migrantů rostou. Čistým přispěvatelem do systému sociálního státu (rozpočtu vlády) se stává ten, kdo zůstane po emigraci v Německu déle než 25 let. Podle výsledků studie Ifo se však jedná pouze o malou část celkového počtu migrantů (buď zemřou nebo do uvedené doby opustí zemi).

Graf č. 4 Srovnání počtu odpracovaných hodin na osobu za rok (poslední léta)



Pramen: Mezinárodní organizace práce

Dílčí závěr

Migrace je dobrá pro Evropu. Články nedávno dohodnuté Evropské ústavy⁹ týkající se migrace a volné volby místa pobytu ji však mohou zkomplikovat. Vzroste-li migrace, nemusí být podle některých názorů při současné ekonomické výkonnosti starých zemí lehké udržet nynější vysokou úroveň sociálních dávek. Státy by tak stály před nelehkou volbou, zda obětovat svůj stát blahobytu, sociální inkluzi nebo volnou migraci.

⁷ Měřeno ukazatelem náhrady zaměstnancům.

⁸ Údaje Mezinárodní organizace práce.

⁹ Dohodu o Evropské ústavě musí ještě ratifikovat národní parlamenty, a to v horizontu dvou let.

Z pohledu teorie fiskální konkurence se opravdu zdá obtížné vytvořit Evropu v linii načrtnuté podle předpisu Evropské ústavy. Plná sociální inkluze, volná migrace a udržení evropského státu blahobytu se zdají být cíli, které mohou velmi těžko existovat dohromady. Zejména německé akademické kruhy soudí, že od jednoho z nich musí být upuštěno. Avšak evropští politici argumentují, že starý kontinent je ještě vzdálen takové úrovni inkluzních práv, která by zapříčinila erozi sociálního státu. Podle některých názorů, např. německého institutu Ifo, však evropský sociální stát již eroduje. Naproti tomu značně benevolentnější pohled na důsledky migrace mají například italská výzkumná pracoviště.

Německou negativní zkušenost však zřejmě nelze zevšeobecnit na podmínky rozšířené Evropy. Hovoří pro to několik důvodů: co se sociálního státu týká, znamenal pád berlínské zdi financování východní části země také z daní vybraných v části západní, a to od milionů lidí – frustrace z toho plynoucí, s následným poklesem temp ekonomického růstu, se německá ekonomika ještě nezbavila. Přitom tehdy Německo ještě netrpělo tak vážnými problémy výdajové strany rozpočtu s výší deficitů ovlivněných i příjmovou stranou (nižší výběr daní v důsledku ekonomické stagnace). Německý sociální stát musí projít reformou bez ohledu na velikost migrace.

Mimoto migrace z přistoupivších zemí nebude co do rozsahu a nároků na rozpočtové dávky tak velká jako byly důsledky sjednocení Německa. Už teď se ukazuje, že bude menší než se původně očekávalo, ovšem Německo spolu s Rakouskem zůstanou zřejmě nejpřirozenějšími migračními cíli.

Česká republika se v jistém smyslu ocitá ve vztahu k migraci z východu ve stejném postavení jako některé staré státy EU. Je zemí s čistou imigrací a motivy imigrantů z východu jsou především ekonomické.