

Новые граждане, старые границы

Почему Европа не встречает своих новых членов с распростертыми объятиями

Тито Боери

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ (ЕС) встретил граждан 10 новых стран-членов (НСЧ), захлопнув перед ними дверь. На самом деле он поступил еще хуже. Поскольку на уровне ЕС не существует никакого соглашения об общих правилах, которые должны применяться в отношении новых граждан в течение семилетнего переходного периода, каждое из существующих государств-членов решило установить свои собственные правила без согласования их с остальными. В целом эти правила значительно осложняют миграцию или ужесточают другие ограничения, касающиеся граждан новых стран-членов.

Австрия и Германия, на которые приходится четыре пятых всех мигрантов из стран Восточной Европы, в 2002 году объявили, что они ограничат миграцию из новых стран-членов ЕС на весь семилетний период. Франция и Бельгия решили сохранить существующие ограничения на иммиграцию для новых граждан ЕС по крайней мере на первые два года. Финляндия и Швеция первоначально намеревались занять либеральную позицию, но затем отложили открытие своих границ как минимум на два года и сократили доступ мигрантов к социальному обеспечению. Правительство Дании столкнулось с яростным сопротивлением, когда Министерст-

во труда предложило открыть границы Дании для всех новых граждан, которые смогут доказать, что у них есть работа. Греция и Италия приняли решение относиться к гражданам новых стран-членов так же, как к мигрантам из стран, не входящих в ЕС. Таким образом, все страны, граничащие с новыми членами Союза, оказались фактически закрытыми для миграции работников из «Новой Европы» (см. карту).

Такое усиление ограничений является реакцией на растущую озабоченность населения стран, ранее вступивших в ЕС (ЕС-15), в отношении проблем миграции. Новые государства-члены слабы экономически — доходы на душу населения в них значительно ниже, чем в ЕС-15, — но сильны демографически: два этапа расширения ЕС на восток (ЦВЕ-8 плюс планируемое вступление Болгарии и Румынии) сопряжены с увеличением населения Союза более чем на 100 млн человек. Граждане ЕС-15 не столько опасаются крупного притока мигрантов из новых стран-членов ЕС, сколько озабочены тем, что работники из новых стран-членов окажутся на иждивении их государств всеобщего благосостояния. Согласно обследованию, проведенному в 2002 году организацией «Евробарометр», изучающей общественное мнение для Европейской комиссии, каждый второй гражданин ЕС считает, что

мигранты, независимо от того, откуда они прибывают, уже злоупотребляют системой социального обеспечения, а двое из трех граждан полагают, что ЕС должен быть открыт только для стран с сопоставимым уровнем жизни. Неудивительно, что, как показывают результаты этого обследования, наибольшее ослабление общественной поддержки расширения Союза наблюдается в странах ЕС с наиболее щедрыми пособиями по социальному обеспечению.

Отрицательное влияние на экономический рост

Однако закрытие дверей для новых граждан негативно отразится на экономическом росте ЕС и в то же время не позволит решить проблемы социального обеспечения. Новые ограничения изменят географическую ориентацию миграции, затрудняя переезд мигрантов из НСЧ в те страны, где они могли бы работать наиболее продуктивно. В Центральной и Южной Европе, где рынки труда характеризуются низкой мобильностью, мигранты играют важную роль, повышая среднюю производительность труда, что способствует не только повышению темпов экономического роста, но и увеличению доходов на душу населения (Vořas, 2001). Ввиду искажений в структуре оплаты труда (зарботная плата часто устанавливается без учета состояния производительности труда на местах), миграция



может даже привести к сокращению безработицы благодаря понижению заработной платы в тех регионах, где число ищущих работу наиболее велико.

Что касается доступа к системе социального обеспечения, то ограничения на легальную миграцию лишь способствуют нелегальной миграции, которая намного хуже с бюджетной точки зрения. В отличие от легальных мигрантов нелегальные работники не вносят вклад в финансирование государства всеобщего благосостояния. Упущенные доходы велики, поскольку мигранты обычно молоды и большую часть времени работают. Кроме того, нелегальные мигранты обычно менее квалифицированы, чем легальные. После урегулирования их статуса (в странах ЕС неоднократно проводились ретроактивные миграционные амнистии в отношении большого числа нелегальных жителей) нелегальные мигранты с большей вероятностью получают денежные трансферты, чем если бы изначально ограничений на миграцию не существовало. Кроме того, законные мигранты из новых стран-членов обычно имеют более высокий уровень образования, чем средний работник в ЕС, не говоря уже о мигрантах из других государств.

Более рациональный подход

Более рациональный подход к проблеме миграции заключается в том, чтобы установить общую (и достаточно высокую) квоту на переходный период для ЕС в целом, что позволит хотя бы частично реализовать потенциал повышения благосостояния за счет более высоких темпов экономического роста, а также получить информацию о миграционном давлении. Такая квота может основываться на предшествующих эпизодах миграции (Boeri and Bruecker, 2001) и, возможно, предусматривать ежегодный приток в размере примерно 400 тыс. человек.

Во время действия переходных ограничений необходимо провести реформы для решения проблем, связанных с жизнеспособностью системы социального обеспечения в будущем. Через семь лет, когда переходный период закончится, между старыми и новыми странами-членами ЕС по-прежнему будут существовать различия в доходах. В исследованиях Барро и Сала-и-Мартина (Barro and Sala-i-Martin, 1991) и Ливайна и Ренельта (Levine and Renelt, 1991), в которых использованы стандартные регрессии темпов экономического роста для экстраполяции прогнозов роста в новых странах-членах ЕС, получен прогноз годовых темпов экономического роста в этих странах в размере примерно пяти процентов, что означает довольно медленный процесс сближения не только со средним уровнем доходов в ЕС, но и с уровнем стран с более низкими доходами, таких как Греция, Испания и Португалия (Fischer and others, 1998). Эти оценки в целом согласуются с темпом «условной конвергенции» в размере двух процентов, полученными Барро и Сала-и-Мартин (Barro and Sala-i-Martin, 1991, 1995). (Условной конвергенцией называется темп сближения со стационарным уровнем доходов в странах-эталонах с учетом влияния переменных, определяющих экономический рост.)

Таким образом, экономическая конвергенция — это долгосрочный процесс. Тем временем следует провести реформу политики ЕС в области перераспределения доходов, чтобы понизить миграционное давление и ограничить стремление граждан беднейших государств выбирать место проживания в зависимости от социальных благ. Согласно некоторым данным, иммигранты в ЕС из стран, не входящих в Союз, получают относительно больше социальных трансфертов, чем местное население (Boeri, Hanson, and McCormick, 2002) — различие, которое нельзя полностью объяснить только такими непосредственно наблюдаемыми характеристиками миг-

рации, как число детей на иждивении, семейное положение и уровень квалификации. Однако реальное число людей, выбирающих место проживания по уровню социальных благ, относительно невелико.

Несмотря на это существует опасность того, что общественное мнение может вынудить правительства проводить политику сокращения социальной защиты для работников, перемещающихся в рамках ЕС. Это имело бы неблагоприятные последствия для Европы, где граждане гораздо менее склонны к перемене места жительства, чем в США: в течение года менее половины процентного пункта рабочей силы в Европе меняет регион проживания (по сравнению с 2,5 процентами работников, переезжающих в другой штат в США). Несомненно, Европе необходимо повышение мобильности рабочей силы, для того чтобы устранить значительные дисбалансы на рынке труда.

Таким образом, важнейшая проблема, стоящая перед разработчиками экономической политики ЕС, заключается в том, чтобы согласовать меры, способствующие повышению мобильности, с потребностями своих немобильных граждан. Одним из решений могла бы стать координация на уровне ЕС всех программ (например, по социальной помощи), которые финансируются из общих государственных доходов. В принципе, можно было бы определить общие стандарты в форме программ минимального гарантированного дохода (Bertola and others, 1999; Bean and others, 1998), защитив их бюджетной конкуренции между различными юрисдикциями и предотвратив потенциальное стремление к минимизации выплат по социальному обеспечению. Поэтому надлежит призывать все страны ЕС, включая новых членов, постепенно адаптировать свои программы социальной помощи (которые существуют и в НСЧ), с тем чтобы привести их в соответствие с определенными базовыми требованиями в отношении доходов. Следует постепенно обеспечить координацию политики ЕС на уровне этих программ обеспечения минимального гарантированного дохода, с тем чтобы в долгосрочной перспективе создать общеевропейскую систему социальной защиты в качестве одного из основных институтов Европейского союза. ■

Тито Боери — профессор экономики в Университете Боккони (Милан), директор Фонда Родольфо Дебенедетти и сотрудник Института экономических исследований имени Инноченцо Гаспарини.

Литература:

- Barro, Robert, and Xavier Sala-i-Martin, 1991, "Convergence across States and Regions." *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, pp. 107–82 (Washington).
- , 1995, *Economic Growth* (New York: McGraw-Hill).
- Bean, Charles, and others, 1998, *Social Europe: One for All?* (London: Centre for Economic Policy Research).
- Bertola, Giuseppe, Tito Boeri, and Giuseppe Nicoletti, 2000, *Welfare and Employment in a United Europe: A Study for the Fondazione Rodolfo Debenedetti* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).
- Boeri, Tito, Herbert Brücker, and others, 2001, *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States* (Brussels: European Commission).
- Boeri, Tito, Gordon Hanson, and Barry McCormick, 2002, *Immigration Policy and the Welfare System* (Oxford: Oxford University Press).
- Borjas, George, 2001, "Does Immigration Grease the Wheels of the Labor Market?" *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, pp. 69–119 (Washington).
- Fischer, Stanley, Ratna Sahay, and Carlos Végh, 1998, "How Far Is Eastern Europe from Brussels?" *IMF Working Paper 98/53* (Washington: International Monetary Fund).
- Levine, Ross, and David Renelt, 1991, "Cross-Country Studies of Growth and Policy; Methodological, Conceptual, and Statistical Problems," *Working Paper 608* (Washington: World Bank).