

## Глава 11. Управлять иммиграцией открыто

Человек, чувствующий изменение ветра, должен строить не защиту от него, а ветряную мельницу.

*Мао Дзе Дун*

Для стареющего общества, каковым является Германия, миграция является большой экономико-политической темой. Миграцию можно обсуждать с разных сторон. Так, можно спорить о том, как различать миграцию по причине политического убежища и миграцию по экономическим причинам. Другая проблема – расхождение между желанием мигрантов и интересами принимающей страны. Вопросы политического убежища я обсуждать не буду. При этом я исхожу из того, что правила регулирования политического убежища, в сущности, независимы от общих эмиграционных правил.

### Ожидания мигрантов

Посредством миграции человек ожидает улучшить свое положение. При этом решающим фактором может быть личная свобода, как это было для переселенцев в США в 18 и 19 веках, которые преследовались в европейских странах за свою религию. Это миграция за свободой. Однако, как правило, речь идет о миграции за доходом, в основе которой лежит ожидание, что изменение места жительства существенно улучшит доход. Решающим критерием для миграции при этом является не только разница между текущим доходом на родине и на чужбине, а ожидаемый мигрантами поток доходов за определенный промежуток времени в обеих странах. Фактически речь идет о сегодняшней ценности ожидаемых в будущем доходов. Прогнозы относительно будущего развития и неопределенность играют при этом большую роль. Если потенциальный мигрант полагает, что неопределенность относительно экономического положения у него на родине уменьшается, то он может решить, что с переселением стоит подождать. Принятие реше-

ния о миграции для индивида похоже на принятие решения о долгосрочных инвестициях.

Особым случаем экономической миграции является миграция бедности, при которой люди покидают свою страну по нужде, как это было в 19 веке в Ирландии во время голода из-за опустошительного неурожая картофеля. Такая миграция является особой формой проявления миграции предложения, при которой в стране исхода по различным причинам возникает избыток предложения на рынке труда. Это, например, может иметь место при чрезмерно быстром росте населения по сравнению с развитием экономики или при ухудшении экономического положения в стране.

Наконец, бывает миграция для использования системы социального страхования (миграция в социальное государство). В этом случае на передний план выходит не трудовой доход, а стремление перебраться в чужую страну из-за того, что в ней существует великоколепная система социального обеспечения. При этом государственная поддержка посредством социальной помощи может существенно превышать трудовой доход на родине.

### **Интересы принимающей страны**

Общего для всех жителей земного шара права переселения в какую-либо страну не может быть, иначе все человечество могло бы иметь право поселиться, например, в Германии. Не может быть реализовано аналогичное право и для политического убежища. Миграция всегда предполагает возможность страны принять переселенцев. Иммигранты должны найти в стране экономические возможности, которые они могут использовать либо для самостоятельного бизнеса, либо посредством продажи своей рабочей силы. Особенно отчетливо это проявляется при организованной миграции, при которой импульс к привлечению иностранцев исходит от принимающей страны. В этих случаях принимающая страна настолько нуждается в дополнительной рабочей силе, что систематически вербует ее за границей, как это делала Германия в 60-х годах XX в. В то время происходил мощный экономический рост, сопровождавшийся ускоренным накоплением капитала. Предложение труда не могло шагать в ногу с таким ростом производственных мощностей; в результате возник дефицит на рынке труда.

С позиций принимающей страны миграция связана с рядом

положительных моментов. Увеличивается предложение труда; как правило, мигранты готовы идти в самые «узкие» места; например, в самые густонаселенные промышленные районы или заняться теми видами труда, которые для коренных жителей представляются непривлекательными. Это усиливает рост народного хозяйства; увеличиваются налоговые поступления, легче финансируется система социального страхования и государственный долг распределяется на большее число людей. Все проблемы, сопровождающие стареющее общество, смягчаются. Но было бы заблуждением думать, что ясная иммиграционная политика способна решить все ранее обсуждавшиеся проблемы стареющего населения; она может только смягчить их.

Этому позитивному эффекту противостоит ряд отрицательных явлений: избыточный спрос на услуги инфраструктуры, обострение конкуренции на рынке жилья, интеграционные проблемы в городах, наподобие тех, которые возникают в школах при совместном обучении соотечественников и иностранцев. Возникнет ли на рынке труда эффект вытеснения отечественных рабочих, зависит от ряда обстоятельств. Его не будет, если мигранты заполнят выше названные «узкие» места, а также в тех случаях, когда мигранты имеют высокую квалификацию. Более того, квалифицированные мигранты, например, эксперты по компьютерам могут привести с собой дополнительные рабочие места, поскольку им может потребоваться обслуживающий персонал. Так страны оказываются в состоянии конкуренции за таланты.

### **Как велика должна быть иммиграция?**

С экономических позиций<sup>1</sup> проблема иммиграции для страны сводится к сопоставлению выгод и издержек от притока иностранцев. Экономические издержки иммиграции возникают в основном в коротком периоде, в то время как выгоды проявляются в длительном периоде. Поэтому сопоставление издержек и выгод нужно проводить посредством дисконтирования будущих выгод; в результате издержки приобретают относительно больший удельный вес. Если переселение рассматривается как возможность вступить в «клуб

---

<sup>1</sup> Hillman, A., «The Political Economy of Migration Policy». In: Siebert, H. (Hrsg.), Migration: A Challenge for Europe, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1994, S. 270.

потребителей» коренных жителей страны, то может возникнуть эффект переполнения, поскольку предложение в этом клубе будет распространено и на переселенцев. Это объясняет позицию того поколения резидентов, на которое ложатся издержки иммиграции. Временная структура издержек и выгод иммиграции проявляется также в том, что перманентный эволюционный приток переселенцев представляется более приемлемым, чем массовая иммиграция в коротком периоде.

Желаемый для страны объем иммиграции определяется на основе сравнения выгод и издержек. При сравнении учитываются как политические, так и экономические факторы. Для мирной иммиграции необходимо, чтобы интересы переселенцев и принимающей страны сошлись. Это центральный вопрос, который должен решаться законом об иммиграции.

Для иммиграционной комиссии ежегодный приток 20 тыс. иностранных рабочих считается приемлемым; вместе с членами семей это составляет в среднем 50 000 человек. Это равно пяти иммигрантам на 10 тыс. соотечественников. На фоне иммиграции за последние 4 года это крайне незначительное число. Чистый приток переселенцев в Германию в 70-х годах в среднем составлял 180 тыс в год, а в 80-х годах – 170 тыс в год; это 3 иммигранта на 1000 граждан Германии. В 90-е годы на 1000 соотечественников приходилось уже 5 иммигрантов в год. Пик потока иммиграции в ФРГ был в периоде между 1988 и 1995 годами, когда он составлял в среднем почти 600 тыс человек (в 1990 г. 1000 тыс). До 1990 г. преобладающая часть составляла внутригерманская миграция. В 1999 г. чистый приток иммигрантов составил 200 тыс человек, а в 2000 г. – 170 тыс человек.

По сравнению с другими эпохами и другими странами это также не большие цифры. Так, в 1945 и 1946 годах западная Германия принимала по 49 и 39 иммигрантов на 1000 своего населения. В XIX в. иммиграция в США достигала относительно больших размеров; так, в 1881-1890 годах на 1000 граждан США приходилось в среднем по 89 вновь прибывших за год. В Австралии в это же время этот показатель равнялся 170. Иммиграция в Германию не идет ни в какое сравнение с этими классическими переселениями народов. При дискуссиях о размере иммиграции необходимо учитывать, что одновременно с иммиграционным притоком существует эмиграционный отток. Так, в 90-е гг. среднегодовое число

эмигрантов из Германии составляло 700 000 человек. Это означает, что часть иммигрантов лишь временно пребывают в стране.

### Опыт управления иммиграцией

Иммиграцию не следует предоставлять самой себе так, чтобы ее размер находился в руках самих иммигрантов. Следовательно, принимающая страна должна определенным образом регулировать этот процесс; необходимо выбрать критерии, в соответствии с которыми устанавливается, кто может быть принят в страну и сколько иммигрантов можно принять. Это означает, что нужно проводить открытую иммиграционную политику. В сущности, речь идет о том, чтобы устанавливать общее число иммигрантов в год и принципы распределение этого числа между категориями иммигрантов. Оба эти аспекта не являются независимыми друг от друга.

Существуют много различных способов согласования желаний иммигрантов и интересов принимающей страны. Не разумно использовать принцип борзой, в соответствии с которым право на жительство в стране получает тот, кто прибыл первым. Другой способ – выставлять иммиграционные карты на аукцион. Тогда в страну придут те, кто имеет большую платежеспособность. Если платежеспособность иммигранта представляет ожидаемый им доход в новой стране, а не распределение имущества на его родине, то такой способ гарантирует, что в страну придут трудоспособные люди. Преимущество этого способа регулирования иммиграции состоит и в том, что решения в большей или меньшей мере принимаются автоматически. К нему можно добавлять некоторые другие критерии, например, требования к квалификации. Посредством аукциона изымается часть ожидаемого иммигрантом дохода; поэтому в страну переселяться лишь те, кто ожидает получить выгоду с учетом аукционной платы.

Еще один вариант управления иммиграцией – это отбор кандидатов по системе показателей: окончание школы, техническое образование, оставшееся число лет трудоспособного возраста, знание языка и др. Список таких показателей призван очертить кривую спроса страны на иммигрантов. Этот вариант сложен из-за произвольных административных решений; в проверке обоснованности их решений большую роль могут играть суды. В результате

может случиться, что будут использоваться преимущественно социальные критерии; тогда принимающая страна не извлечет никакой выгоды из иммиграции.

В приведенных рассуждениях на переднем плане стоят экономические интересы принимающей страны. Иммиграционная политика ориентируется на привлечение производительной рабочей силы. Создание условий для иммиграции является инструментом борьбы за умы в конкуренции местонахождения. Гуманитарные аспекты, которые могут создать иммигрантам более благоприятное существование, чем у них на родине, отодвигаются на задний план. Очевидно, что в дискуссии об иммиграции, происходящей в Германии, экономисты и церковь преследуют исключаящие друг друга цели.

В принципе правила иммиграции должны устанавливаться на европейском уровне, поскольку внутри Европы существует свободное перемещение граждан. С 2004 г. ряд вопросов, касающихся свободы перемещения граждан из третьих стран и политического убежища, будут решаться в Европейском союзе не на основе единогласия, при котором Германия имеет право вето, а квалифицированным большинством голосов. В этих условиях Германии бесполезно ограничивать иммиграцию из стран, не входящих в объединенную Европу, если другие страны Европейского союза будут благоприятствовать такой иммиграции.

Особую проблему представляет собой миграция за социальными благами, при которой главным мотивом переселения является наличие за границей большего, чем на родине, объема социальных выплат государства гражданам. Иммиграцию под предлогом политического убежища можно включить в миграцию за социальными благами, так как политические и экономические мотивы переселения трудно отделить друг от друга. Поэтому наши попытки строго разделить политическое убежище и экономическую иммиграцию на практике трудно реализовать. В законе об иммиграции следовало бы подкорректировать критерии предоставления политического убежища. В Германии первая такая попытка была предпринята: с 1994 г. переселенцы по политическим причинам в течение первых трех лет не могут претендовать на социальную помощь.

При предстоящем расширении Европейского союза на восток, когда установится свобода передвижения через национальные границы (см. гл. 5), предлагается ограничить миграцию за социальными

благами за счет того, что услуги различных отраслей социального страхования – социальную помощь, пособие по безработице и по болезни – иммигрантам будет оказываться лишь через определенное время.

### **Необходимость интеграции**

Наконец, наряду с установлением верхней границы числа иммигрантов и методов управления иммиграционным процессом существует необходимость развития концепции интеграции вновь прибывающих в немецкое общество. Интеграция необходима по простым причинам; недостаточная интеграция – слабое знание немецкого языка, небольшой срок обучения в школе или профессиональном училище – приводит к тому, что иммигранты обнаруживают неудовлетворительную производительность труда и они имеют повышенный риск потерять работу. Это влечет за собой повышенный удельный вес безработных среди иммигрантов и перегружает систему социальной помощи. В результате иммиграция оказывается иммиграцией за социальными услугами государства, а не средством укрепления отечественной экономики.

В настоящее время в Германии переселенцы составляют 7,3 млн человек или 8,9% населения; в западной Германии – 10,3%, так как иммигранты концентрировались в основном в западных землях и в Западном Берлине. Это значительная цифра даже при международном сравнении: в США доля иностранного населения составляет 9,8%.

Ряд показателей свидетельствуют о том, что часть иностранцев недостаточно интегрированы в рынок труда. Безработица среди переселенцев в западной Германии составляет 17,3%, в то время как их доля в населении трудоспособного возраста равна 11,7%. Социальную помощь государства получают 22,5% всех переселенцев. Среди 630000 получателей социальной помощи 450000 получают ее на основе закона о политических беженцах.

На этом фоне очевидно, что концепция интеграции должна более выразительно формулировать целевые установки определяющие, в какой мере иммигранты должны включаться индивидуально, социально и культурно в окружающее общество и какие предпосылки (например, знание языка) необходимы, чтобы облегчить интеграцию. Нужно также прояснить, посредством каких

инструментов можно реализовать эти установки. Необходимой предпосылкой иммиграции является интеграция переселенцев в рынок труда; поэтому от концепции интеграции зависит и число иммигрантов.