

Георг Менц

## «ПОЛЕЗНЫЕ» ГАСТАРБАЙТЕРЫ, ОБРЕМЕНИТЕЛЬНЫЕ БЕЖЕНЦЫ И ВТОРАЯ ВОЛНА СОКРАЩЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫХ РАСХОДОВ:

СВЯЗЬ МЕЖДУ МИГРАЦИЕЙ И ГОСУДАРСТВОМ  
ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ<sup>1</sup>

Последнюю четверть века миграция остается крайне политизированной и спорной проблемой в европейской политике. В обществе ведутся споры об экономических последствиях миграции, и многие выступают за ее ограничение: мигранты «высасывают все соки» из системы социального обеспечения. Феномен «шовинизма государства всеобщего благосостояния» не ограничивается одними только скандинавскими странами, и популистские ксенофобы по всей Европе называют мигрантов паразитами. Более изощренные противники свободной миграции ссылаются на трудности с интеграцией на рынке труда, с которыми сталкивается второе и третье поколение этнических меньшинств в Европе. Между тем, прагматичные политики считают миграцию единственно возможным инструментом восполнения демографического дефицита, изменения возрастной пирамиды и угрозы невыплаты пенсий в Европе. Несмотря на обширную литературу по миграции в Европу (Guiraudon and Joppke 2001; Geddes 2003; Lahav 2004), лишь немногие пытались связать дискуссии о будущем европейских систем социального обеспечения с миграцией (исключение составляет работа: Vommes and Geddes 2000).

В этой статье предлагается попытка восполнить пробел в литературе, сосредоточив внимание на следующем ключевом вопросе: как четыре основ-

1. Georg Menz, «'Useful' *Gastarbeiter*, Burdensome Asylum Seekers, and the Second Wave of Welfare Retrenchment: Exploring the Nexus between Migration and the Welfare State,» in Craig Parsons and Timothy Smeeding (eds.), *Immigration and the Transformation of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 393–418.

ных типа европейского государства всеобщего благосостояния — либеральное, бисмарковское, скандинавское и средиземноморское — решают проблему миграции? При проведении этого исследования и рассмотрении механизмов включения (или отсутствия таковых) в различных системах социального обеспечения в Европе особый интерес вызывал вопрос о влиянии миграции на различные типы государства всеобщего благосостояния, а также вопрос о воздействии этого государства на мигрантов. Основным источником при рассмотрении этих вопросов служил эмпирический материал из Великобритании, Германии, Швеции и Италии, представляющих четыре «семьи» «капитализма всеобщего благосостояния» (Esping-Andersen 1990, 1996; Ferrera 1996).

Я выдвигаю две основные гипотезы. Во-первых, я утверждаю, что в той степени, в какой получение социальных гарантий основывается на занятости, а система социального обеспечения финансируется за счет вклада работников, правительства будут проявлять особую озабоченность достижением высоких показателей занятости на рынке труда, в том числе среди мигрантов. При этом сравнительно низкие показатели занятости будут представлять потенциально серьезную угрозу для таких режимов социального обеспечения. Индивиды, которые не только не вносят своего вклада в поддержание таких систем, но, несмотря на это, могут пользоваться соответствующими благами, бросают вызов логике занятости, на которой основываются такие режимы. Этот вызов становится еще более опасным, если система социального обеспечения финансируется в основном за счет налогов, связанных с занятостью, а не за счет широкого налогообложения. Фискальная политика намного шире по своему охвату, и переход к сокращению прямого подошного налогообложения и опоре в большей степени на косвенное налогообложение способен гарантировать, что даже получатели социальных пособий и нелегальные иммигранты уплатят налоги. Таким образом, я утверждаю, что вслед за скандинавской моделью с серьезным вызовом со стороны иммиграции может столкнуться бисмарковская система социального обеспечения. Напротив, минималистические средиземноморский и либеральный режимы социального обеспечения, которые финансируются за счет налоговых сборов (или частично опираются на частных благотворителей и семейные сети), кажутся несколько менее шаткими.

Во-вторых, я утверждаю, что возвращение к активному управлению миграцией, произошедшее за последние пять лет в Европе, отчасти вызвано обращением к логике экономически конкурентоспособного государства, а также стремлением политиков планировать и регулировать иммиграцию так, как они делали это по программам активного привлечения рабочей силы в немецкоязычной Европе до нефтяного шока 1973 года. Это возвращение к парадигме «гастарбайтера» обязано своей привлекательностью представлению о том, что управляемая миграция путем активного привлечения рабочей силы в определенные ниши на рынке труда более предпочтительна по сравнению со *status quo ante* конца 1970-х — 1990-х годов, когда «парадный вход» был закрыт, но гуманитарные «боковые входы» для воссоедине-

ния семей и политических беженцев оставались открытыми. Европейские политики сознают невозможность полного закрытия этих боковых дверей вследствие взятых ими на себя международных обязательств, но они пытаются ограничить доступ через них, осторожно приоткрывая главный вход. Активное привлечение рабочей силы на рынке труда в 2000-х годах, таким образом, сопровождается ограничением альтернативных каналов иммиграции; оно также призвано помешать предположительно негативному и «изматывающему» влиянию этих несколько более «эклектичных» и менее регулируемых каналов иммиграции. Вдохновленные опытом классических иммиграционных стран в Северной Америке и Австралии, европейские правительства стремятся отбирать молодых иммигрантов, владеющих языком и имеющих профессиональные навыки, которые быстрее интегрируются в рынок труда (и, возможно, в общество в целом), не требуя больших затрат со стороны системы социального обеспечения. Демографический дефицит и возможный крах пенсионной системы в Европе делают задачу привлечения рабочей силы еще более важной. Напротив, беженцы (и другие мигранты, к принятию которых европейские правительства относятся с осторожностью) обычно описываются как своего рода «бремя», поскольку они обычно не обладают языковыми навыками, гарантирующими их быструю интеграцию на рынке труда, а их профессиональные навыки не могут быть по достоинству оценены работодателями. Подобные суждения могут быть подтверждены эмпирическими свидетельствами. Но многие проблемы, с которыми мигранты сталкиваются при своей интеграции на рынке труда, связаны с непродуманностью или просто отсутствием соответствующей политики. В результате высококвалифицированные беженцы могут заниматься работой, не требующей вообще никакой квалификации.

Прежде чем перейти к рассмотрению конкретных примеров, необходимо сделать некоторые выводы из этих двух гипотез. Можно утверждать, что общие заявления об «исчерпании ресурсов социального обеспечения», вызываемом миграцией, не имеют под собой веских оснований; столкновение между миграцией и системами социального обеспечения, особенно в бисмарковской модели, основанной на вкладе, вносимом работником, в целом не ведет к неблагоприятным последствиям. Хотя политики стремятся увеличить занятость на рынке труда, независимо от системы социального обеспечения, логика бисмарковской и скандинавской систем требует от них особого внимания в том, что касается приближения к достижению этой цели. Такая активизация усилий, направленных на повышение занятости, часто описывается американским термином «workfare» (работа за пособие), что не всегда вредно для мигрантов, поскольку такая активная политика на рынке труда может сопровождаться проведением программ, направленных на повышение языковых и профессиональных навыков среди населения, которое, как будет показано ниже, раньше вообще оставалось «за бортом». Но они порождают противоречия, поскольку «пряник» такой работы за пособие редко обходится без «кнута».

Я показываю, что существующие государства всеобщего благосостояния не слишком «притягательны» из-за весьма жестких условий предоставления пособий. Как мы увидим, хотя такие — не слишком большие — пособия обычно предоставляются только постоянным и легальным жителям страны, на что-то большее можно рассчитывать только при условии участия в рынке труда (это лучше всего видно в бисмарковской системе). Либеральная система социального обеспечения предлагает самую минимальную «сеть безопасности», а в средиземноморской системе этот уровень может оказаться недоступным для мигрантов.

Точно так же режимы социального обеспечения никогда не предполагали заботу об иммигрантах — и на самом деле были предназначены для постоянных жителей — ни первая волна ослабления государства всеобщего благосостояния при консервативных правительствах 1980-х (Pierson 1994), ни вторая волна активной левоцентристской политики на рынке труда в 1990-х — начале 2000-х не принимали в расчет мигрантов. Тем не менее переустройство европейских государств всеобщего благосостояния, вызванное неолиберальной логикой конкурентоспособного государства и требующее ответа на так называемые «новые социальные риски» (Bonoli 2004), оказало значительное влияние на предоставление социальных гарантий проживающим в стране мигрантам. По сути, возвращение к парадигме «гастарбайтера» и попытка Европы бросить вызов своим бывшим колониям в Северной Америке и Австралии в конкуренции за квалифицированные людские ресурсы (Menz 2002) вновь заставляет вспомнить о таких понятиях, как «трудоспособность» и «полезность» для мигрантов — старых и новых. Хотя ксенофобская риторика часто приписывает мигрантам злоупотребления социальными гарантиями, в «затягивании гаек» не было никакого расизма. Это отличие от Соединенных Штатов может исчезнуть в будущем, но в настоящее время признаки американизации европейской политики социального обеспечения (Freeman 1986), связанные с ослаблением солидарности и воспринимаемыми расовыми различиями, все же встречаются не так часто. Конечно, нечто вроде чернокожей мамы, живущей на пособие и при этом разъезжающей на «Кадиллаке», из рейгановской мифологии имеется и у крайне правых партий в Европе, но такие расовые образы не слишком распространены среди политиков.

Короче говоря, повторное открытие важности рабочей силы и более активное регулирование миграции вызвано отчасти стремлением нейтрализовать каналы пассивной гуманитарной миграции, а отчасти — дружественной к бизнесу логикой конкурентоспособного государства. На этом фоне одни системы социального обеспечения оказываются более уязвимыми для иммиграции, чем другие. Минималистические южная и либеральная модели предлагают иммигрантам очень мало или вообще ничего, а скандинавская и бисмарковская модели сталкиваются с все более серьезными вызовами. И ни в одной из моделей политики не готовы принимать мигрантов, которые потенциально будут зависеть от социальных пособий, даже если пособия очень незначительны и предоставляются только малоимущим.

Все политики стремятся повысить занятость на рынке труда. Но средства и степень достижения этих целей зависят от взаимодействия с миграцией и соответствующего режима социального обеспечения.

## **МИГРАЦИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Исследователи придерживаются двух общих представлений относительно влияния миграции на системы социального обеспечения. Скептики отмечают, что дальнейшая миграция может вызывать «американизацию европейской политики социального обеспечения» (Freeman 1986). Широкая поддержка социальных выплат и солидарность могут ослабнуть в свете более многообразного в этническом отношении населения, где низшая социально-экономическая страта состоит из иммигрантов и их потомков или где ситуация успешно описывается в таком ключе. Хотя эмпирические данные не подтверждают такую позицию, основная идея скептиков все же требует более внимательного рассмотрения: хотя переселение может быть выгодным для иммигрантов благодаря более высокому заработку в течение жизни и возможности перевода денег родственникам и друзьям, проживающим в других странах, они могут и «не преуспеть» и рано или поздно начать зависеть от системы социального обеспечения. Социальные проблемы, с которыми сталкивается не первое, а второе и третье поколения мигрантов — низкий уровень занятости, высокая степень зависимости от социальных выплат, низкая социальная мобильность и низкий уровень образования, — часто указываются в качестве главных недостатков пассивной или терпимой миграционной политики и приводятся как свидетельства необходимости более активного привлечения «желательных» мигрантов и более жесткой позиции по отношению к «нежелательным». Низкоквалифицированные мигранты могут считаться (будущей) помехой, поскольку экономическая реструктуризация и вывод производства за рубеж ведут к сокращению спроса на таких работников на рынке труда. Языковые и культурные различия, наряду с трудностями с признанием иностранных степеней и дипломов, могут замедлить интеграцию на рынке труда, вызвав тем самым зависимость от социальных выплат. В большинстве стран определенным типам мигрантов, в частности беженцам, запрещено трудиться. Такой запрет, конечно, легко может превратиться в исполняющееся пророчество и создать зависимость от социальных выплат. Точно так же, хотя для воссоединения семей обычно требуются подтверждения экономической самостоятельности, вновь прибывшими часто оказываются женщины, дети или старики. Воссоединение семей по-прежнему составляет важнейший канал легальной миграции в Европе.

Эта позиция не вполне убедительна, поскольку она не учитывает несостоятельность систем образования, которые неспособны обеспечить приемлемые стандарты образования детям из семей иммигрантов, и не осознает того, что пропорционально высокая общая зависимость мигрантов от соци-

альных выплат обусловлена не только социально-экономическими обстоятельствами, но и более сложными взаимосвязанными факторами. Мигранты больше других страдают от процессов деиндустриализации и возрастания «ненадежности». Переход к третичному сектору требует более высоких языковых и профессиональных навыков даже для низкоквалифицированного сектора с низкими зарплатами. Возрастание «ненадежности» на европейском рынке труда создает более пестрые биографии, меньшие гарантии занятости и стабильности, временную и частичную занятость, что в свою очередь влечет более частое обращение к социальной сети.

Представление (Piore 1979) о двойном рынке труда с резкими различиями в уровне заработной платы, условиях труда, безопасности и стабильности привлекает внимание к тому факту, что в некоторых секторах рынка труда существует структурная потребность в труде мигрантов. Это справедливо не только

---

ДАЖЕ РАЗВИТЫЕ ПОСТИНДУСТРИАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИКИ НУЖДАЮТСЯ В ЛЮДЯХ, ГОТОВЫХ ВЫПОЛНЯТЬ НЕПРИВЛЕКАТЕЛЬНУЮ И ПЛОХО ОПЛАЧИВАЕМУЮ РАБОТУ

---

для стран с большой неформальной экономикой, вроде Италии, но и для сектора обслуживания в «глобальных городах», таких, например, как Лондон и Франкфурт (Sassen 1991). Эта идея опровергает представление об отвергаемых мигрантских низах, напоминая нам, что даже развитые постиндустриальные экономики нуждаются в людях, готовых выполнять непривлекательную и плохо оплачиваемую работу. Даже когда такая потребность не признается официально, на деле она признается в регулировании миграции или попытках активного регулирования этого сектора рынка труда.

В то же время, по утверждению некоторых исследователей, мигранты могут служить источником поддержки европейских систем социального обеспечения. Мигранты не только часто получают социальные выплаты, они вносят значительный вклад в поддержание таких систем. Хотя политика сокращения социальных расходов в континентальной Европе, возможно, была менее жесткой, чем в Британии, с крайне неравномерными реформами «новых правых» в 1980-х (Pierson 1994), некоторые исследователи утверждают, что будущее европейских государств всеобщего благосостояния тем не менее находится под угрозой из-за ограничений на расходование государственных средств, накладываемых Европейским валютным союзом, резкого сокращения социальных расходов, предположительно вызванного глобализацией, и изменения демографической пирамиды. Миграция помогает разрешить проблему большого числа получателей государственных пенсий и медицинского обслуживания, несмотря на сокращение доли активных представителей рабочей силы (Pierson 1998, 169ff). Чтобы не допустить бедности среди пожилых, отчасти вызванной новыми социальными рисками, такими как непривычная структура семьи и отказ от пожизненной стабильной занятости и/или

нынешних «штрафных» механизмов, воздействующих на тех, кто на время покидает рынок труда ради ухода за детьми, и вызывающих разрывы в пенсионном обеспечении, понадобятся дополнительные социальные выплаты.

Миграция действительно может внести свой вклад, хотя она и не является панацеей, в разрешение грядущего кризиса пенсионного и социального обеспечения в Европе. В то время как база «вкладчиков» сокращается, а число получателей социальных пособий и пенсий растет, мигранты в Европу зачастую являются молодыми, здоровыми и плодовитыми. Без миграции население ЕС сократится на 17,3 % до 311 миллионов человек к 2050 году. Но в Европе существуют важные региональные различия: при сценарии нулевой миграции к 2050 году численность населения сократится на 27,4 % в Германии, 24,3 % в Австрии, 24,8 % в Испании, 29,6 % в Италии, 14,6 % в Португалии и 8,3 % в Британии, но во Франции неиммигрантское население вырастет на 1,1 %, а в Ирландии на 26,5 %. Феномен сокращения и старения населения не ограничивается одним только ЕС. На самом деле экономическая и социальная неопределенность и распад системы детских учреждений и социальной помощи привел к еще более резкому сокращению рождаемости в Центральной и Восточной Европе. Так, прогнозируемый спад для всей Европы (20,4) ненамного превосходит показатели для ЕС до 2004 года.<sup>2</sup> Для иллюстрации демографических последствий падения коммунизма показательным оказывается случай Германии: уровень рождаемости в Восточной Германии, обычно опережавший западногерманский в 1970-х—1980-х годах, сократился с 1,5 детей на одну женщину в возрасте от 15 до 45 лет в 1990 году до 0,8 детей в середине 1990-х и с тех пор продолжал отставать от западногерманских показателей — 1,4 (*Der Spiegel* 2004).

## **ВТОРАЯ ВОЛНА РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, КОНКУРЕНЦИЯ ГОСУДАРСТВ И УПРАВЛЯЕМАЯ МИГРАЦИЯ**

После первой волны сокращения социальных расходов в 1980-х годах, наиболее заметной в Великобритании, вторая волна реформы в 1990-х—2000-х годах продолжила реструктуризацию и пересмотр политики на рынке рабочей силы и в области социального обеспечения под руководством «реформированных» социал-демократических партий «третьего пути» по всей Европе (новые лейбористы Блэра, социалисты Жоспена, социал-демократы «нового центра» Шредера, «пурпурная коалиция» Кока). Хотя критики обвиняют этих политиков в продолжении неолиберальной логики тэтчеризма, основ-

2. На основании демографических факторов доводы в поддержку миграции для сохранения системы государств всеобщего благосостояния кажутся достаточно убедительными. Но два момента ограничивают степень, в которой миграция может служить панацеей для демографического вызова государству всеобщего благосостояния. Во-первых, мигранты перенимают показатели рождаемости «принимающих» обществ в течение одного поколения и неизбежно стареют сами. Во-вторых, чтобы миграция оказала значительное влияние на демографический облик Европы в ближайшей перспективе, требуется иммиграция такого масштаба, который трудно представить политически.

ные цели и дискурс этих реформ направлены не на «откат от государства», а скорее, на создание государства, «открывающего возможности», которое помогает «развиваться, а не сидеть, сложа руки». И все же в таком обращении к активной политике на рынке труда, зачастую проводимой под влиянием и даже по образцу американской политики социального обеспечения (Daduerre and Taylor-Gooby 2004), «пряник» не обходится без «кнута». Часто обязательный характер мер по профессиональной (пере) подготовке, предлагаемых получателям социальных пособий социал-демократическим руководством государства, смягчается перспективами интеграции на рынке труда. У мигрантов подобные действия со стороны предложения вызывают смешанные чувства. Такие меры никогда не предназначались для приспособления мигрантов или постоянных этнических меньшинств. В соответствии с логикой второй волны сокращения социальных расходов 1990-х, мигранты, скорее всего, столкнутся с «кнутом»: более жесткими условиями предоставления пособий, более низким абсолютным уровнем социальных выплат, большим давлением на индивидуальных получателей и большими требованиями к ним.

Обращение левоцентристских правительств в Британии, Франции, Германии, Нидерландах и Швеции к активной политике на рынке труда можно считать перестройкой государственной деятельности и философского самопонимания, которое явно влияет на государственную политику. Эти реформы проводились под лозунгом повышения конкурентоспособности государства (Серну 1997) и предполагали принятие во внимание требований более активного и мобильного капитала на международной арене, обращение к рынку и открытости и приведение политики в соответствие с предполагаемыми реалиями глобализации. Активная политика на рынке труда, повышение «гибкости» и возрастание неопределенности, вызванное дерегулированием рынка труда, призваны были обеспечить Европе большую конкурентоспособность по сравнению с североамериканскими и восточноазиатскими конкурентами. Повышение занятости является важной составляющей в обеспечении более благоприятных условий для ведения бизнеса и содействию такой конкурентоспособности, в соответствии с лиссабонской программой ЕС.

Программа конкурентоспособного государства считает борьбу за привлечение мигрантов и человеческих ресурсов новой ареной для конкуренции с другими потенциальными местами для эмиграции (Menz 2002). Но подход 2000-х годов к активному управлению миграцией, пронизанный экономической логикой привлечения трудовых мигрантов и вызванный провалом прошлых каналов гуманитарной миграции, сопровождается более жесткой политикой по отношению к мигрантам, «трудоспособность» и квалификацию которых на рынке труда оценить становится все труднее.

Жесткие условия предоставления социальных пособий ограничивают возможность «нахлебничества» мигрантов. Так, Пирсон (Pierson 1998: 107) отмечает, что, как только предоставление социальных гарантий становится гражданским правом, а не порогом исключения из этих прав для получателей в начале XX века, правительства стали навязывать еще более жесткие

условия относительно постоянного проживания получателям социальных пособий. Либфрид напоминает нам, что вплоть до начала 1990-х годов подача заявки на получение социальной помощи и признание тем самым своей несостоятельности служила основанием для депортации из Германии, в том числе и для граждан ЕС (Liebfrid 2000: 196). На сегодняшний день получателями социальных пособий в Европе являются только лица, постоянно и легально проживающие в конкретной стране, в том числе граждане других стран-членов ЕС, вследствие чего исключается возможность многократного получения пособий в разных странах.

### **НАСКОЛЬКО ГОСУДАРСТВА ВСЕОБЩЕГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНЫ ДЛЯ МИГРАЦИИ?**

Не только жесткие условия предоставления пособий подрывают тезис о том, что социальное обеспечение стимулирует миграцию. Знания потенциальных мигрантов о потенциальных выгодах, предлагаемых членам различных режимов социального обеспечения, также не следует считать слишком глубокими. Мигранты, прибывающие в Европу по программам привлечения иностранной рабочей силы и воссоединения семей, должны доказать свою финансовую состоятельность, чтобы убедить принимающие страны в том, что они выбрали их не из-за высокого уровня социальных выплат. Единственной группой мигрантов, относительно которой возникают такие сомнения, являются политические беженцы. Но в результате институционализированных общеевропейских усилий по ограничению физического доступа для этих групп, включая запрет на работу и дальнейший поиск «принимающих» стран, содержащийся в дублинских договоренностях, индивиды, прибывающие в Европу, почти не могут специально выбрать какую-то конкретную «принимающую» страну.

И нет никаких подтверждений существования корреляции между уровнем социальных выплат и миграции в страну. В Таблице 1 общее число мигрантов, привлеченных в 1970-х – 2000 годах, сопоставляется с типом режима социального обеспечения. Самый высокий и самый низкий уровень роста в относительном выражении отмечен среди представителей бисмарковской группы, а «щедрые» шведы привлекали меньше мигрантов, чем «скупая» либеральная Ирландия. Хотя незначительное количество рассматриваемых случаев делает всякое обобщение методологически проблематичным, никакой корреляции между переменными «объемом миграции в страну» и «типом режима социального обеспечения» не наблюдается. Факторы, традиционно выделяемые в литературе – культурные, языковые и колониально-исторические связи, этнические сети и географическая близость, – играют куда более важную роль, чем щедрость системы социального обеспечения или представление о том, что она является таковой. Различия *внутри* таких «семей» в системах социального обеспечения подчеркивают идиосинкразическую природу стимулов к миграции и служат еще более веским доводом против заявлений о существовании прямой корреляции.

Таблица 1. Рост общего числа мигрантов в % с 1970 по 2000 год (по «семьям» систем социального обеспечения)

	Рост в %	Рост в абсолютных числах (в тыс. чел.)
Бисмарковская:		
Австрия	314	587
Германия	168	4738
Франция	3	1067
Бельгия	22	199
Нидерланды	396	1315
Люксембург	104	100
Либеральная/англосаксонская:		
Ирландия	84	180
Великобритания	28	1083
Соединенные Штаты	167	25286
Скандинавская:		
Дания	140	187
Швеция	69	458
Финляндия	271	102
Средиземноморская/южная:		
Италия	67	721
Испания	185	886
Португалия	99	131
Греция	394	444

Источник: UN Population Division, World Population.

### **УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ ПРИ ЛИБЕРАЛЬНОМ РЕЖИМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СЛУЧАЙ ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Хотя Великобритания по-прежнему остается гибридным случаем, сохраняя остатки более щедрой послевоенной бевериджеской системы, предусматривавшей прежде всего всеобщее здравоохранение, неолиберальный откат 1980-х—начала 1990-х годов приблизил страну к идеальному типу либеральной модели. Эспинг-Андерсен пишет, что основными элементами этой модели были «адресная помощь, умеренные общие выплаты или умерен-

ные планы социального страхования», а «правила предоставления помощи... были жесткими и часто ассоциировались со стигмой; пособия обычно были скромными» (Esping-Andersen 1990: 26).

Легальные мигранты теоретически имеют полный доступ к британской системе социального обеспечения. Лица, подавшие прошение о предоставлении политического убежища, имеют право искать работу, если решение о статусе не было принято в течение шести месяцев; точно так же работу могут искать беженцы, получившие «разрешение остаться». Во время рассмотрения заявок о предоставлении политического убежища претенденты имеют право на получение пособия. В 2003 году среди прибывших в Великобританию 318.630 человек были студентами, 65.805 человек получили право на постоянное проживание по программе воссоединения семей, 119.180 человек получили разрешение на работу, 49.405 человек получили политическое убежище и 11.340 беженцев получили исключительное право остаться. Помимо выплат на получение образования и оплату жилья, в Британии производится также выплата пособий по безработице, пособий малоимущим, больничных, государственных пенсий, пособий на детей и иных выплат семьям.

#### *Влияние мигрантов на систему социального обеспечения в Великобритании*

Результаты исследования рабочей силы, проведенного в 1999 году (см.: Gott and Johnston 2002), показывают, что распределение подаваемых заявок отчасти отражает демографический облик постоянно проживающих на территории страны иностранцев, которые, как правило, находятся в трудоспособном возрасте (от 20 до 65 лет). Поэтому они подают заявки на получение государственных пенсий и пособий по болезни реже, чем коренные жители: 7% против 9% по пенсиям и 5% против 7% по пособиям по болезни. Но количество заявок от мигрантов на получение дополнительного пособия (7% против 5%), пособия на жилье (7% против 5%) и детских пособий (19% против 16%) отражает низкий социально-экономический статус некоторых мигрантов; более высокий средний уровень экономической неактивности (30 против 22%) и безработицы (6 против 4%) указывает на проблемы с участием на рынке труда.

Анализ образовательного уровня и еженедельного уровня оплаты труда показывает, что, хотя родившиеся за пределами Британии индивиды не слишком отличаются от остального населения, они с большей готовностью получают полное среднее образование или сталкиваются с отказом или непризнанием «другого» образования. Хотя многие родившиеся за пределами Британии зарабатывают свыше 2000 фунтов в месяц, больше половины из них получает менее 1200 фунтов, что свидетельствует об определенной дихотомии в социально-экономическом статусе среди мигрантов.

Готт и Джонстон (Gott and Johnston 2002) подсчитали, что общие затраты на иммигрантов в 1999–2000 году составили 28,8 миллиарда фунтов, включая государственные расходы на образование и здравоохранение, социаль-

ное обеспечение, пособия на жилье и другие расходы. Но эти цифры относятся ко всем жителям Великобритании, родившимся за ее пределами, а это 8,4 % всего населения. Учитывая, что налоги и сборы на социальное страхование составили 31,2 миллиарда фунтов, государственная казна получила доход в размере 2,6 миллиарда фунтов. Другое недавно проведенное исследование показало, что вклад жителей Британии, родившихся за ее пределами, в подоходный налог составляет 10,2 % от общего вклада, хотя они составляют всего 8,7 % населения и зарабатывают в среднем на 15 % больше средних британцев. Исследователи также подсчитали, что за период с 1999 по 2004 год общий вклад иностранцев вырос со 105 фунтов в год на каждые 100 фунтов коренных жителей до 112 фунтов (Sriskandarajah, Cooley, and Reed 2005).

Иллюстрацией определенного разрыва в квалификации и заработке мигрантов в Великобритании служат лондонские районы Кенсингтона и Челси, с одной стороны, и Тауэр-Хамлетс — с другой. Доходы жителей этих районов высоки, но в распределении дохода они занимают крайние позиции. Хотя родившиеся за пределами Британии жители вносят в целом положительный налоговый вклад, это скрывает гетерогенность и неравенство в распределении дохода среди мигрантов и потребность в социальных пособиях тех, кто имеет низкий социально-экономический статус. Региональная безработица сосредоточена в северо-восточной Англии и в Лондоне (Office for National Statistics 2005), регионах Британии с большим количеством мигрантов. Хотя нельзя сказать, что миграция «съедает» незначительную часть социальных расходов британской системы социального обеспечения, необходимо направить внимание политики на содействие участию мигрантов на рынке труда там, где это необходимо и желательно. Вообще возраст мигрантов в Британии всегда ниже среднего, поэтому на государственные пенсии претендуют немногие, и если этот сценарий и изменится, то не слишком сильно.

Эмпирические данные свидетельствуют о том, что социальные расходы на мигрантов не превышают налоговых поступлений от этой группы в Великобритании. В каком-то смысле предоставление минимальных социальных пособий и финансирование через налогообложение помогает справляться с серьезными систематическими вызовами системе социального обеспечения со стороны миграции. Но сами мигранты делятся на два социально-экономических слоя и в целом больше представлены среди получателей социальных пособий.

### **ОТНОШЕНИЕ К МИГРАЦИИ В БИСМАРКОВСКОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СЛУЧАЙ ГЕРМАНИИ**

Бисмарковская система социального обеспечения финансируется главным образом за счет налогов, уплачиваемых работающим населением, а оказание социальной помощи в ней в основном связано с (предыдущим) статусом занятости, когда не работавшие или имеющие небольшой трудовой стаж

индивиды получают незначительные пособия. Сама природа этой «семьи» систем социального обеспечения делает ее особенно зависимой от высокого уровня занятости.

В 2003 году из 102.696 мигрантов, прибывших в Германию, 50.563 получили политическое убежище; также было принято 72.000 этнических немцев из Восточной Европы и 15.542 евреев из России; 76.000 человек прибыли по программе воссоединения семей и 2.285 человек были привлечены работодателями из сектора информационных технологий. Основным способом интеграции в немецкое государство всеобщего благосостояния являются работа и блага, получаемые на основании постоянного проживания, а не гражданства. До внесения в 1993 году изменений в законодательстве, значительно сокративших уровень пособий и разрешивших «натуральные» выплаты, социальная помощь оказывалась также лицам, подавшим прошение о предоставлении политического убежища. Таким образом, основной задачей бисмарковской системы социального обеспечения является интеграция новых мигрантов и постоянно проживающих в Германии не-немцев в рынок труда. Количество вкладчиков не только должно оставаться стабильным, но и даже растущим; число неактивных получателей социальной помощи также должно оставаться ограниченным.

Хотя вряд ли можно сомневаться, что страна получила большую пользу от вкладчиков «первой волны» послевоенной миграции, которая состояла в основном из мужчин с невысокой квалификацией из Южной Европы (по *Anwerbestopp* 1973 года), характер и состав иммиграции с тех пор заметно изменился. Новые мигранты обычно прибывают в поисках политического убежища и для воссоединения семей. Проживающие на территории страны мигранты стареют. Хотя первые мигранты имели работу и вносили свой вклад в поддержание системы социального обеспечения, а «подъемные» для них были минимальными, к концу 1980-х годов картина изменилась. В период с 1980 по 2003 год абсолютное число заявок иностранцев на социальную помощь выросло с 70.523 до 624.472, а число не-немцев среди получателей социальной помощи увеличилось с 8,3 до 22,3%. Однако абсолютное число получателей социальных пособий в Германии также резко выросло с 780.629 до 2.142.470 человек (Bundesamt 2004).

#### *Влияние мигрантов на систему социального обеспечения в Германии*

Быстрый и резкий рост числа получателей социальных пособий среди не-немцев с 1980-х годов служит не только выражением экономической болезни, но и иллюстрацией двух опасных тенденций. Во-первых, многим новым иммигрантам не удастся влиться в рынок труда, вследствие чего сохраняется зависимость от социальной помощи; а отсутствие у них трудового стажа не позволяет рассчитывать на большие пособия по безработице. Может возникнуть соблазн предположить, что это особенно справедливо для мигрантов, прибывающих по гуманитарным каналам (воссоединение семей и предоставление политического убежища), и это предположение подкрепляется

быстрым ростом числа заявок на предоставление политического убежища на протяжении 1980-х годов. Но в статистике не проводится разграничения между различными категориями получателей-неграждан. Во-вторых, второе и третье поколение мигрантов обычно имеет неполное среднее образование, что осложняет получение работы. Маршалл (Marshall 2001: 53) приводит правительственные данные, согласно которым 20 % иностранных учащихся в 1994 году бросили учебу в школе, 44 % получили аттестат о неполном среднем образовании и только 9,5 % имеет полное среднее образование. Учитывая нехватку рабочих мест для неквалифицированной рабочей силы и происходящий структурный сдвиг в сторону «экономики знания», велик риск того, что потомки второго и третьего поколения мигрантов не получат работу и что низкоквалифицированные вновь прибывшие также столкнутся со сложностями при интеграции на рынке труда.

Женщины-мигранты сталкиваются с и без того низким бисмарковским уровнем участия женщин на рынке труда. Так, хотя разница в участии на рынке рабочей силы для немецких (78,9 %) и не-немецких (77,6 %) мужчин невелика, у женщин имеет место значительный разрыв (64,7 / 50,7 %). Среди безработных число неграждан Германии также несколько выше (Harris / Coleman 2003). Кстати, Франция — еще одно бисмарковское государство — сталкивается с похожими проблемами. Безработица среди неграждан ЕС во Франции составила 32,6 % в 1994 году — более чем вдвое больше средних национальных показателей (12 %) и с тех пор это соотношение не слишком изменилось (Vaillant 1996).

Хотя более раннее поколение мигрантов столкнулось со структурным экономическим сдвигом в сторону третичного сектора, мигранты, прибывшие по тщательно регулируемым каналам привлечения новой рабочей силы, нередко сталкиваются с трудностями при освоении языка и получении профессиональных навыков или признании уже имеющейся квалификации. Ситуация усугубляется еще и тем, что образовательная система оказывается неспособной обучить потомков второго и третьего поколения мигрантов, родившихся в Германии, тем навыкам, которые требуются для интеграции на рынке труда. Дискриминация и расизм среди работодателей также не способствуют разрешению проблемы.

Потенциальная угроза, особенно со стороны лиц, ищущих убежища, вызвала два законодательных изменения. Первое пронизано идеологией сдерживания, тогда как второе в большей степени нацелено на интеграцию. Задачей реформы закона о предоставлении пособий лицам, ищущим убежища, проведенной в 1993 году, была замена прежней системы социальной поддержки лиц, ищущих убежища, с менее щедрыми пособиями, особенно в натуральном выражении или талонах. Правительство также использовало временный запрет на работу как средство сдерживания лиц, ищущих убежища, в 1987 году, но в 1991 году пришло к выводу, что это стало еще большим бременем для социальной системы. Общие расходы на лиц, ищущих убежища, сократились с 2,8 миллиардов евро до 1,5 миллионов в период с 1994

по 2002 год. Это сокращение уровня выплат на 46 % сопровождалось сокращением количества получателей на 37,6 % (Bundesamt 2004).

Переход к более активным мерам по интеграции произошел с принятием в 2005 году закона об иммиграции. Политики осознали важность владения языком, предложив создать 4.579 классов по обучению немецкому языку за 17,5 миллионов евро и выделив 31,5 миллион евро на проекты общей интеграции на местном уровне (Bundesamt 2004). Но, учитывая, что 45 % всех участников в 2003 году были турками, 73 % женщинами и 45,6 % назвались домохозяйками, наибольшую пользу от этих курсов, по-видимому, получают иностранцы, долгое время проживающие на территории Германии, а не недавние мигранты.

Некоторые недавние изменения в социальной политике и политике на рынке труда имеют важные последствия для отношений между государством всеобщего благосостояния и миграцией. Отмена пособий по безработице в 2005 году для ряда категорий мигрантов по «Программе 2010» правительства Шредера означает, что после истечения срока предоставления пособий по безработице ранее работавшие мигранты могут претендовать только на базовую социальную помощь. Пронизанный идеологией социального обеспечения по труду, этот пакет законов также позволяет налагать санкции на получателей социальной помощи, которые не занимаются поиском работы или отказываются принимать предложения о временной работе, оплачиваемой из расчета 1 евро в час. Поскольку неграждане составляют значительную часть получателей социальной помощи, можно ожидать проведения политики, направленной на решение проблем, возникающих у этой группы, путем стимулирования активного поиска занятости. Однако этого не происходит, и время покажет, насколько меры по переподготовке помогут (ре) интеграции неграждан на рынке труда.

## **ОТНОШЕНИЕ К МИГРАЦИИ В СКАНДИНАВСКОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СЛУЧАЙ ШВЕЦИИ**

Социал-демократические системы социального обеспечения Скандинавии, парадигматическим примером которых служит Швеция, стремятся «декоммодифицировать» труд, предлагая очень высокий уровень социального обеспечения на основе общественного договора, который предполагает высокую степень участия на рынке труда, в том числе и для женщин. Такая декоммодификация означает, что «пособия и услуги... повышаются до уровня, отвечающего самым требовательным вкусам новых средних классов» (Esping-Andersen 1990: 27).

Иммиграция в Швецию была куда менее значительной, чем в другие, более крупные европейские государства, причем после войны мигранты прибывали в основном из соседних северных стран и Германии. Шведский режим миграции описывался как «интеграционистский» (Castels 1989). Он ориентирован на постоянную миграцию, во многом связанную с гуманитарными соображениями, а не на временную трудовую миграцию. Боль-

шинство мигрантов прибывало на условиях традиционно беспристрастного режима предоставления убежища, который начал проходить испытание на прочность только с середины 1980-х годов. И если в период с 1950 по 1985 год Швеция приняла 90.000 беженцев, то в 1985–1991 годах политическое убежище получили 32.250 вновь прибывших, а в 1995–1999 годах — 245.500 тысяч (Hammag 1985, Regeringskansliet 2001). Закон об иностранцах 1989 года внес существенные изменения в правила предоставления политического убежища в Швеции. После 1990 года прирост количества принимаемых мигрантов в Швеции составлял в среднем 20.000 человек в год, 50 % всех вновь прибывших приходилось на воссоединение семей (Regeringskansliet 2002).

Общественный договор между жителями и государством с обязательством участвовать в рынке труда распространяется также и на мигрантов. Хотя большинство неевропейских мигрантов попадает в Швецию по гуманитарным каналам, а не по целевым программам привлечения рабочей силы, низкие показатели участия некоренного населения на рынке труда свидетельствуют о том, что труду не удастся стать основой для интеграции. Кроме того, это также свидетельствует о высоких расходах на социальные пособия. Принимая во внимание представление о том, что в государстве всеобщего благосостояния основой для интеграции служит труд, разница между показателями участия на рынке труда для шведских и нешведских мужчин (78/63,1 %) поразительна и еще более заметна для женщин (74,2/63,1 %) (Harris and Coleman 2003). Эти цифры скрывают различие между европейскими и неевропейскими мигрантами: среди последних средний уровень занятости для обоих полов составляет всего 55 % (Regeringskansliet 2003). Как и в других европейских странах, интеграция на рынке труда оказывается более сложным делом для второго поколения мигрантов и для женщин-мигрантов.

Государственные политики, хотя и с некоторым запозданием, но все же начали пытаться решать описанные выше проблемы. Благодаря поправкам к закону об иностранцах 1997 и 2000 годов условия принятия беженцев стали более определенными, а положение женщин-мигрантов улучшилось. Законопроект 1997 года под названием «Швеция, будущее и многообразие — от иммиграционной политики к интеграционной» должен был привести к появлению множества интеграционных механизмов, заложив основы для антидискриминационного законодательства, предложив обучающие курсы для новых мигрантов, облегчив признание иностранных квалификаций и попытавшись ослабить сегрегацию в жилищных условиях. Шведское правительство по-прежнему продолжает работать над социальной интеграцией беженцев с самого раннего возраста; в законе о школьном образовании для детей беженцев 2001 года признается право на бесплатное обучение в государственных школах и детских садах для детей беженцев. Этот законодательный акт подтвердил базовую интеграционистскую философию шведской миграционной политики и стремление продолжать идти по пути социальной интеграции через интеграцию на рынке труда.

*Влияние мигрантов на систему социального обеспечения в Швеции*

В Норвегии, и особенно в Дании, крайне правые успешно эксплуатировали тему «шовинизма государства всеобщего благосостояния». Датский закон об иностранцах 2002 года существенно ограничил доступность — и устранил основания для поддержки крайне правых на выборах — социальных пособий для неграждан, но в Швеции такая риторика и политика (пока?) не получила поддержки среди избирателей. Конечно, недостаточно успешная интеграция на рынке труда и сравнительно большие пособия для беженцев обходятся довольно дорого. В 2001 году Швеция приняла 20.162 мигранта, потратив 1,5 миллиарда шведских крон (около 281 миллиона долларов). Беженцы также могут подавать заявку на ежедневную помощь в размере 71 кроны (10 долларов) и на получение 500 крон (71 доллар) раз в месяц, если они живут не в центре, но только на 24 кроны (3 доллара), если живут в нем (Regeringskansliet 2002).

В государственном бюджете 2003 года на содержание беженцев было выделено 7,7 миллиарда крон или около 1 % всего бюджета (703,5 миллиарда крон или 100 миллиардов долларов), но эта цифра меркнет по сравнению с общими расходами на социальное обеспечение, включая пенсии, в 323 миллиарда крон.

Швеция, ставшая иммиграционной страной, которая привлекает больше беженцев и лиц, ищущих политического убежища, и меньше трудовых мигрантов из ЕС, сталкивается с серьезным вызовом системе социального обеспечения, основанной на трудовом вкладе, поскольку интеграция вновь прибывших на рынке труда не происходила гладко. Конечно, *общий* рост числа получателей социальной помощи в 1990-х годах со всей очевидностью показал сложность поддержания полной занятости во время серьезного спада в экономике. И если в начале 1990-х число этих получателей превысило барьер в 100.000 человек, то к середине десятилетия оно увеличилось до 140.000 человек. Кроме того, сравнительно недавние иммигранты сталкиваются с куда большими трудностями при интеграции на рынке труда и, следовательно, больше нуждаются в социальной помощи. Но иностранцы, давно проживающие на территории страны, имеют такой же уровень дохода, что и коренные жители (Regeringskansliet 2003). Новое мигрантское население Швеции сталкивается с трудностями при выполнении обязательств, которые предполагает членство в государстве всеобщего благосостояния, основанном на труде, вследствие перехода в конце 1990-х годов к активной политике на рынке труда, так как оно не имеет достаточных языковых и профессиональных навыков. Так, шведское правительство инициировало в 2000 году ряд программ по (пере) подготовке, нацеленных прежде всего на молодежь и безработных. Эти программы предполагали и дисциплинарные меры в виде снижения пособий для тех, кто отказывается заниматься активным поиском работы. Но, несмотря на все разговоры, активная политика на рынке труда не смогла выполнить своего обещания и вернуть 70 % всех своих подопечных к полной занятости из-за недостаточного финансирования.

Хотя Швеция по-прежнему остается государством всеобщего благосостояния, страной, известной самыми высокими показателями участия в рынке труда для женщин в Европе, интеграция иммигрантов, особенно вновь прибывших, оказалась в ней более сложной задачей. Как и в случае с Германией, иммигранты столкнулись здесь с активной политикой на рынке труда, направленной на сокращение безработицы. В отличие от Германии, реформы миграционного законодательства свидетельствуют о том, что некоторые из этих вызовов сознавались, и для ответа на них предпринимались соответствующие меры. Шведское правительство понимало, что такие ожидания предполагают активную помощь, и, по крайней мере, на словах, готово было помогать мигрантам в их социальной интеграции и интеграции на рынке труда, а также обеспечивало свою политику финансово.

### **ОТНОШЕНИЕ К МИГРАЦИИ В ЮЖНОЙ СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ: СЛУЧАЙ ИТАЛИИ**

Южная модель социального обеспечения представляет собой необычную смесь элементов либерального минимализма, окрашенного консерватизмом. Социальные выплаты здесь незначительны, и люди зависят от поддержки со стороны родственников и частных благотворителей, часто связанных с католической церковью. В то же время, как и в бисмарковской системе, пенсионная система и система здравоохранения связаны здесь с участием на рынке труда. Роль центрального государства в социальном обеспечении сравнительно невелика, а частные участники, например, благотворительные организации и работодатели, играют ведущую роль, хотя местные и региональные правительства традиционно оказывают ограниченную социальную помощь.

Как и другие средиземноморские государства, Италия стала страной иммиграции совсем недавно. Хотя политическое убежище было теоретически доступным со времени создания послевоенной Итальянской республики в 1946 году, оно никогда не было основным каналом иммиграции. Иммиграции извне в Италии практически не существовало до конца 1980-х годов. Свообразными первопроходцами стали иммигранты из бывших итальянских колоний Сомали и Эфиопии; затем последовали Албания и Югославия. И лишь в последние годы источники иммиграции стали более разнообразными. Теперь иммигранты прибывают с Ближнего Востока и из Восточной Азии (Ирак, Китай, Шри-Ланка), Индийского полуострова, Магриба и Африки (южнее Сахары), а также Латинской Америки (Перу, Бразилия, Доминиканская республика). В количественном отношении основными источниками иммиграции служат Албания (142.066), Китай (60.075), Филиппины (65.353), Египет (32.841), Югославия (36.823), Марокко (159.599) и Румыния (68.929) из общего числа иностранцев 1.388.153 человек, включая 151.798 граждан ЕС (цифры на 31 декабря 2000 года, по данным министерства внутренних дел Италии).

Итальянские власти были сравнительно плохо подготовлены для принятия мигрантов. В свете очевидной потребности в определенном государственном регулировании первым крупным законодательным шагом стал закон № 943 1986 года. К другим важным законодательным актам относятся закон № 489 1995 года и закон о регулировании иммиграции и условиях проживания для иностранцев. Хотя закон 1986 года создавался по образцу ограничительных режимов, введенных Францией и Германией после нефтяного шока, с жесткими мерами по отношению к нелегальным иммигрантам, в нем устанавливались ежегодные квоты для легальной иммиграции (Sciortino 1999). Поправки, внесенные в этот закон в 1990 году, сделали возможным регулирование по французскому образцу. Несмотря на внешне либеральную политику по отношению к мигрантам и беженцам (Contel and Di Biase 1999), в случае с Италией важно учитывать огромный разрыв между теорией и практикой.

На первый взгляд может показаться, что Италия сравнительно успешно интегрирует своих недавних мигрантов. И действительно участие на рынке труда среди иностранцев несколько выше, чем среди коренных итальянцев обоих полов — 73,6 / 87,7 % для мужчин и 46,6 / 50,7 % для женщин (Harris and Coleman 2003)! Но эти цифры нужно рассматривать в контексте особенностей итальянского государства всеобщего благосостояния и регулирования миграции. Легальная миграция в Италию почти полностью ограничивается привлечением рабочей силы из-за пределов ЕС. Итальянское правительство заняло более жесткую позицию после закона 1998 года и вновь заявило о своей верности ей, приняв закон Босси-Фини от 20 июля 2002 (закон № 189). Этот закон продолжил тенденцию к отделению «полезных» трудовых мигрантов от нежелательных беженцев. Италия заключает двусторонние трудовые соглашения со странами, которые готовы идти на сотрудничество либо в сдерживании миграции, либо в принятии депортированных граждан. К этим странам относятся Албания, Тунис, Марокко и Румыния. Эти «привилегированные страны» получили в 2000 году квоты на 6.000 трудовых мигрантов для Албании и по 3.000 для остальных трех стран. Кроме этих четырех стран, в 2000 году существовала квота на 45.000 рабочих из числа неграждан ЕС, которая с тех пор оставалась почти неизменной. Получить политическое убежище в Италии почти невозможно, и только из-за необходимости проведения в жизнь недавних директив ЕС в этой области Италия приступила к созданию режима принятия беженцев. Кроме того, проводя двойственную стратегию по отношению к мигрантам — очень жесткую к «нежелатель-

---



---

ЮЖНАЯ МОДЕЛЬ СОЦИАЛЬНО-  
ГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДСТАВ-  
ЛЯЕТ СОБОЙ НЕОБЫЧНУЮ  
СМЕСЬ ЭЛЕМЕНТОВ ЛИБЕРАЛЬ-  
НОГО МИНИМАЛИЗМА, ОКРА-  
ШЕННОГО КОНСЕРВАТИЗМОМ

---



---

ным» иностранцам-нелегалам, более открытую к мигрантам, прибывающим легально и/или нелегально, но имеющим работу, — итальянская миграционная политика, по-видимому, согласуется с общеевропейской тенденцией к проведению такого различия.

Еще одним фактором, способствующим высокому уровню участия на рынке труда среди некоренных жителей Италии, является характер недавней иммиграции, исключая возможность политического провала для второго или третьего поколения. Почти полностью регулируемый характер легальной миграции в Италию также означает, что социальная помощь этим людям должна оставаться минимальной.

Структура итальянского государства всеобщего благосостояния исторически была связана с занятостью — она предлагала большие пенсии, но очень небольшие пособия по безработице. До конца 1990-х годов такие пособия можно было получать в течение шести месяцев и не существовало никакой общенациональной системы социальной помощи, если не принимать в расчет помощь со стороны региональных и местных правительств, а также религиозных организаций. Бесплатные медицинские услуги оказывались только гражданам Италии (и ЕС). Реформы Проди 1997 года были нацелены на то, чтобы избежать возможного пенсионного кризиса путем сокращения числа получателей, увеличения возраста выхода на пенсию и снижения размера самих пенсионных выплат (Ferrere and Gualmini 2000; Fargion 2001). Но эти меры, наряду с созданием национальной системы адресных пособий по безработице и социальных пособий, оказались весьма спорными. Несколько упрощая, можно сказать, что имеет место фиксация на пенсиях при полном отсутствии развития большинства остальных областей социальной политики — жилья, образования, личных социальных услуг и пособий. Для мигрантов последствия очевидны: они могут рассчитывать на очень ограниченные ресурсы.

#### *Влияние мигрантов на систему социального обеспечения в Италии*

При общем низком уровне социального обеспечения, за исключением пенсий и медицинского обслуживания, и — самое главное — характере легальной миграции в Италию мигранты обеспечивают значительные налоговые поступления и не могут быть названы бременем. Несмотря на ограниченность своего государства всеобщего благосостояния, Италия весьма успешно интегрировала своих легальных мигрантов на рынке труда. С учетом низкой рождаемости и вызывающего беспокойство демографического сценария польза, полученная Италией от иммигрантов, оказалась значительной. Но высокий уровень участия на рынке труда также вызван жесткой миграционной политикой, ограничивающей доступ к социальному обеспечению.

Многие иммигранты попадают в Италию неофициально и/или участвуют на рынке труда не по официально одобренным каналам, например, по просроченным туристическим визам. Этот вторичный рынок труда осо-

бенно широк в секторе обслуживания, не требующем высокой квалификации, в том числе в сельском хозяйстве, туризме и общественном питании, и привлекает многих жителей стран Магриба. Несмотря на сложность оценки (по понятным причинам) количественного вклада этих работников, они прямо или косвенно платят налоги, но не имеют доступа к социальным благам. Хотя правительство Берлускони в начале 2000-х годов заявило о принятии жестких мер по отношению к наиболее очевидным формам экономической деятельности нелегальных мигрантов, особенно в мелкой торговле и уличной проституции, оно явно не было готово к серьезным действиям в «серой» экономике.

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИИ И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Теперь в свете эмпирических данных этих четырех случаев можно рассмотреть две мои основные гипотезы. Кросс-национальное сравнение обнаруживает сходства и различия.

В трех из четырех случаев наблюдается (сравнительно) низкий уровень участия на рынке труда и (сравнительно) высокое потребление социальных выплат. Исключение составляет Италия, которая является новой иммиграционной страной и сама активно привлекает мигрантов. Это свидетельствует о проблемах в интеграции на рынке труда для мигрантов, принимаемых по гуманитарным основаниям, и второго поколения мигрантов. Это также свидетельствует об ограниченных возможностях для получения образования иммигрантами и явно коррелирует с процессом деиндустриализации. Имеющаяся официальная статистика по получателям социальных пособий среди второго поколения и вновь прибывших не учитывает их более низкое социально-экономическое положение.

Сокращение участия на рынке труда представляет потенциально серьезную угрозу для бисмарковской системы, основанной на занятости, и для скандинавского режима. Отчасти именно поэтому Германия, Швеция и Великобритания в начале 2000-х годов проводили активную политику на рынке труда, сочетая «кнут» и «пряник» для того, чтобы подстегнуть и заманить получателей социальных пособий на оплачиваемую работу, предлагая теоретическую («пожизненное обучение») или практическую («на рабочем месте») подготовку и плохо оплачиваемые рабочие места и налагая санкции на индивидов, не готовых брать на себя такие обязательства. Положительным побочным эффектом этой одержимости показателями участия на рынке труда стал целый пакет программ для беженцев в Швеции и создание интеграционных механизмов в Германии, тогда как «карательные» составляющие и программы, не предназначенные специально для иммигрантов, по-видимому, не слишком способствуют интеграции на рынке труда.

Вызов миграции государству всеобщего благосостояния особенно заметен в системах социального обеспечения, зависимых от уровня занятости. Наиболее ярким подтверждением этой гипотезы является случай Герма-

нии, где резкий рост числа и доли некоренных получателей помощи означает рост когорты тех, кто не вносит своего вклада в рост всеобщего благосостояния, но при этом пользуется его плодами. Ответ немецких политиков был преимущественно оборонительным: во-первых, лишение беженцев прав доступа; во-вторых, устранение вторичной формы пособий по безработице. Это означает ослабление опоры на зависимую от вклада, вносимого работниками, составляющую государства всеобщего благосостояния и увеличение зависимости от социальной помощи, которая обеспечивается за счет общих налоговых поступлений.

Финансируемые за счет налоговых поступлений системы социального обеспечения сталкиваются с несколько менее серьезным вызовом. Но там, где для получения социальной помощи необходимы высокие показатели занятости на рынке труда, как в скандинавской модели, миграция может обходиться очень дорого, если она не соответствует высоким стандартам участия на рынке труда. Либеральная модель сознательно предлагает более низкий уровень социального обеспечения; в этом случае высокие показатели участия на рынке труда не играют решающей роли в ее поддержании. Это исторически справедливо и для южной модели. Недавняя политика Италии свидетельствует о смещении в сторону более широких структур, но ее ограниченные и целевые программы привлечения рабочей силы привели к появлению весьма активного мигрантского населения. В то же время следует отметить, что эта «история успеха» стала таковой, по сути, за счет отказа от политики предоставления политического убежища и наличия значительного и нерегулируемого сегмента рынка труда.

Вторая гипотеза находит свое подтверждение в основном в Германии и в меньшей степени в Великобритании и Италии. Напротив, в Швеции частичный сдвиг в сторону конкурентоспособности государства не оказал существенного влияния на миграционную политику. Государство здесь стремится регулировать миграционные потоки, проводя различие между экономически полезными и обременительными мигрантами. В последних трех случаях государство занималось активным привлечением рабочей силы с тем, чтобы возместить нехватку на рынке труда и преодолеть «демографический дефицит» и трудности в социальной политике. Возвращение к этой парадигме произошло под лозунгом создания конкурентоспособного государства и обеспечения инвестиционной привлекательности в попытке «интернализировать глобализацию» (Soederberg, *et al.* 2005). Хотя при активном регулировании миграции политикам важно иметь ощущение контроля над процессами, отчасти для сдерживания популистской ксенофобии, подчинение регулирования миграции примату конкурентоспособного государства, заботящегося об оптимизации инвестиционных условий, конечно же, ведет к *утрате* контроля со стороны политиков.

Очевидно, что непропорциональность социальных выплат некоренным жителям должна была вызвать серьезную переоценку предшествующих попыток языковой, трудовой и социальной интеграции. Но этот процесс, по-видимому, происходит только в Швеции. В других странах политики,

вероятно, извлекли совершенно иной урок из прошлых провалов. Наличие мигрантов, которые неспособны обеспечивать себя самостоятельно, воспринимается в качестве свидетельства несостоятельности «пассивного» управления миграцией, проводившегося в Западной Европе с середины 1970-х годов. Иными словами, гуманитарные каналы миграции, включая воссоединение семей и предоставление политического убежища, привели к появлению менее «желательных» человеческих ресурсов, нежели трудовая миграция послевоенной эпохи. Напротив, активное привлечение рабочей силы, вызванное конкуренцией с классическими эмиграционными странами и, возможно, в подражание им, по-видимому, ведет к появлению более «полезных» мигрантов, как показывает случай Италии.

Проблемы государственной политики по отношению к мигрантам во многом связаны с сомнительной дихотомией между «полезными» и «обременительными». Из-за нее «гуманитарные» мигранты ошибочно считаются неквалифицированными, и в результате для них не создается никаких программ активной интеграции на рынке труда или не принимается упреждающих мер, направленных на признание профессиональной квалификации иностранцев и борьбу с дискриминацией.

Государство обычно имеет дело с существующими миграционными потоками, которые ограничиваются, перенаправляются, криминализируются или, в ряде случаев, легализируются им. Несмотря на очевидные сложности с получением точных данных, нелегальная трудовая миграция и занятость в неофициальных сегментах рынка труда вызывает значительную экономическую активность. Благодаря миграции объем косвенных налоговых поступлений может возрасти, но куда чаще она требует больших расходов со стороны систем социального обеспечения, основанных на занятости или прямом налогообложении.

Миграция не может служить панацеей для изменений демографической пирамиды, но она и не выпивает все соки из казны европейского государства всеобщего благосостояния. Политики начинают осознавать, что миграция может представлять вызов системам социального обеспечения, когда она приводит к высокому уровню социальных выплат и низкому уровню участия на рынке труда. Но извлекаемые уроки, по-видимому, отрицают пользу гуманитарной миграции или сознают прошлые ошибки в попытках интеграции и сосредотачиваются на экономически «полезной» трудовой миграции. И даже в этом случае политика может оказаться бесполезной и привести к повторному появлению ровно тех же проблем, что создала более ранняя эпоха гастарбайтеров.

## Литература

- Bommes, Michael and Andrew Geddes 2000 *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London: Routledge.
- Bonoli, Guiliano 2004 «Modernising Post-war Welfare States. Explaining diversity in patterns of adaptation to new social risks.» Unpublished manuscript, University of Fribourg, Fribourg.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2004 *Migration*. Nürnberg: Bundesamt.
- Castels, Stephen 1989 *Migrant Workers and the Transformation of Western Societies*. Ithaca, NY: Center for International Studies, Cornell University.
- Cerny, Philip G. 1997 «Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization,» *Government and Opposition* 32 (2) (Spring): 241–274.
- Contel, Michele and Rosaria De Biase 1999 «Italy,» in *Asylum and Migration Politics in the European Union*, Steffan Angenendt (ed.). Berlin: Research Institute of German Society for Foreign Affairs, 228–242.
- Daguerré, Anne and Peter Taylor-Gooby 2004 «Neglecting Europe: Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour's Welfare Policies since 1997,» *Journal of European Social Policy* 14 (1) (February): 25–39.
- Der Spiegel* 2004 «Land ohne Lachen» 2004, January 5, P. 38.
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta 1996 *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economics*. London: Sage Publications Inc.
- Fargion, V. 2001 «Italy: Moving from the Southern Model,» in *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Peter Alcock and Gary Craig (eds). Basingstoke: Palgrave, 183–202.
- Ferrera, Maurizio 1996 «The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe,» *Journal of European Social Policy* 6 (1): 17–37.
- Ferrera, Maurizio and Elisabetta Gualmini 2000 «Italy: Rescue from Without?» in *Welfare and Work in the Open Economy: Diverse Responses to Common Challenges in Twelve Countries*, Vivien A. Schmidt and Fritz W. Scharpf (eds). Oxford: Oxford University Press, 351–398.
- Freeman, Gary P. 1986 «Migration and the Political Economy of the Welfare State,» *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences* 485 (1) (May): 51–63.
- Geddes, Andrew 2003 *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.
- Gott, Ceri and Karl Johnston 2002 «The Migrant Population in the UK: Fiscal Effects.» Research Development and Statistics Directorate Occasional Paper, No 77. London: Home Office, Communications Development Office. [www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/oc77migrant.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/oc77migrant.pdf).
- Great Britain Home Office 2004 *Control of Immigration: Statistics, United Kingdom 203*. London: Stationery Office.
- Grimlat, Joseph-Alfred 2003 «Des scénarios d'immigration pour une Europe vieillissante,» *Esprit* (December): 92–101.
- Guiraudon, Virginie and Christian Joppke (eds) 2001 *Controlling a New Migration World*. New York: Routledge.
- Hammar, Tomas 1985 *European Immigration Policy: A Comparative Study*. New York: Cambridge University Press.
- Italian Ministry of the Interior 2000 «Rapporto Immigrazione.» Accessed April 5, 2004. [www.strenierinitalia.it](http://www.strenierinitalia.it).
- Lahav, Gallya 2004 *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liebfried, Stephan 2000 «Towards a European Welfare State?» in *The Welfare State Reader*, Christopher Pierson and Francis G. Casted (eds). Cambridge: Polity Press, 190–206.
- Marshall, Barbara 2001 *The New Germany and Migration in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Menz, Georg 2002 «Patterns in EU Labour Immigration Policy: National Initiatives and European responses,» *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28 (4) (October 1): 723–742.
- Menz, Georg 2006 *The Future of European Migration*. Boulder, CO: Lynner Rienner.
- Office for National Statistics 2005 «Labour Force Survey,» 28/2005. London: Office for National Statistics.
- Pierson, Christopher 1998 *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, Paul 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Piore, Michael J. 1979 *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Regeringskansliet 2001 *Sweden in 2000 — A Country of Migration: Past, Present, Future*. Stockholm: Regeringskansliet.

Regeringskansliet 2002 «Swedish Integration Policy for the 21st Century.» 2001/02:129. Stockholm: Regeringskansliet. June.

Regeringskansliet 2003 «Seden's Action Plan against Poverty and Social Exclusion 2003-2005». S2003:032. Stockholm: Regeringskansliet. July.

Sassen, Saskia 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sciortino, Guiseppe 1999 «Planning in the Dark: The Evolution of Italian Immigration Control,» in *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Grete Brochmann and Tomas Hammar (eds). Oxford: Berg, 233-260.

Soederberg, Susanne, Georg Menz and Philip G. Cerny 2005 *Internalizing Globalization: The Rise of Neoliberalism and the Decline of National Varieties of Capitalism*. Basingstoke: Palgrave.

Sriskandarajah, Dhananjayan, Laurence Cooley and Howard Reed 2005 «Paving Their Way: The Fiscal Contribution of Immigrants in the UK.» London: Institute for Public Policy Research, April 27. [www.ippr.org.uk/publications\\_and\\_reports/publication.asp?id=280](http://www.ippr.org.uk/publications_and_reports/publication.asp?id=280).

Vaillant, Emmanuel 1996 *L'immigration*. Toulouse: Milan.

*Перевод с английского Артема Смирнова*