

Пасторе Ф., Вилоссио К.

***Несмотря ни на что, привлекательная...
Италия и иммиграция во времена кризиса.
(Реферат)***

Rec. ad op.: Pastore F., Villosio C.

**Nevertheless attracting... Italy a. immigration in times of crisis /
FIERI working papers. – Feb. 2011. – 20 p.**

Ферручо Пасторе, директор Форума международных и европейских исследований по вопросам иммиграции (Forum of international and European research on immigration – FIERI), и Клаудия Вилоссио, главный исследователь и член совета директоров Центра исследований занятости Колледжа Карла Альберта в Турине (LABORatorio R. Revelli, Collegio Carlo Alberto), в рабочем докладе, посвященном проблеме влияния экономического кризиса на иммиграцию в Италии¹, отмечают, что по масштабам иммиграции Италию нельзя сравнить ни с какой другой европейской страной, кроме Испании. Численность легальных иностранцев, находящихся на территории Италии, за последнее десятилетие увеличилась почти в три раза, а за последние пять лет – удвоилась, и эта тенденция сохранялась даже в условиях экономического кризиса, охватившего страну в 2008 г.

Ни кризис, ни ужесточение иммиграционной политики не сделали эту страну менее привлекательной для

¹ В несколько переработанном виде этот доклад был опубликован в сборнике, выпущенном в свет в 2012 г. См.: Pastore I.F., Villosio C. *Nevertheless attracting... Italy a. immigration in times of crisis* // *International migration in uncertain times* / Duncan H., Nieuwenhuysen J., Neerup S. (eds.) / McGill-Queen's University Press. – 2012. – P. 109–128.

иммигрантов и не привели к снижению численности прибывающих в страну иностранцев. Хотя в 2009 и 2010 гг. приток иммигрантов по сравнению с 2008 г. несколько сократился, но число въехавших в Италию иностранцев по-прежнему превышало число лиц, выехавших из нее (с. 3). И это объясняется не только тем, что для серьезного изменения иммиграционной политики и приведения ее в соответствие с изменившимися условиями Италии (как и любой другой стране) необходимо определенное время. Политические деятели, ответственные за иммиграционную политику, вынуждены были учитывать, что страна по-прежнему нуждается в иностранной рабочей силе, и потому даже во время кризиса они оставляли каналы для легальной иммиграции относительно открытыми. Все это способствовало непрерывному росту числа иммигрантов в стране, их доля в общей численности населения Италии в 2007 г. (т.е. перед началом кризиса) составляла лишь 5,0%, в 2008 г. – 5,8, в 2009 г. – 6,5, в 2010 г. – 7,0, а в 2011 г. – уже 7,5% (с. 3).

И все же кризис 2008 г. оказал серьезное воздействие на миграционный процесс и сильнее всего он сказался на трудовой миграции. Кризис довольно ярко высветил особенности итальянского рынка труда. Одной из них является разнонаправленность тенденций в области занятости и безработицы среди иммигрантов и коренных граждан: статистические данные свидетельствуют, что, в то время как начиная со второго квартала 2008 г. уровень занятости среди коренных граждан начал существенно снижаться, занятость среди иммигрантов продолжала расти, хотя и не столь быстро, как раньше (с. 4).

Однако уже к началу 2009 г. ситуация изменилась: стало совершенно очевидно, что в условиях углубляющегося экономического кризиса итальянский рынок труда уже не в состоянии обеспечить работой все возрастающий поток прибывающих в страну иностранцев. К началу 2009 г. уровень безработицы среди трудовых мигрантов впервые за последние несколько лет превысил символический 10%-ный порог и в первом квартале 2010 г. составил 13% от общей численности мигрантов, претендующих на место на рынке труда. Разрыв в уровне безработицы между иностранцами и коренными гражданами в этот период достиг рекордной величины и составил 4,5 процентных пункта. Более того, в третьем квартале 2010 г., впервые за много лет, сезонная трудовая миграция не по-

могла сократить этот разрыв (с. 4). Однако в целом в 2010 г. ситуация с занятостью обеих групп претендентов на рабочие места начала улучшаться, но если среди иммигрантов безработица снизилась на 3%, то среди коренных граждан – лишь на 1,5% (с. 5).

Неодинаковая ситуация с занятостью иммигрантов и коренных граждан в значительной мере объясняется спецификой распределения трудовых мигрантов по отраслям итальянской экономики. Поскольку в Италии, как и в других странах Южной Европы, значительное число мигрантов работает в строительной сфере или занято неквалифицированным трудом (а известно, что кризис наносит удар прежде всего по этим видам деятельности), эксперты полагали, что безработица среди иммигрантов вырастет. Но нынешний кризис сказался не столь сильно на занятости иммигрантов, как ожидалось.

В 2008 г., в начале экономического кризиса, доля иностранных работников в общей численности занятых в Италии составляла 7,5%. Первое место по числу трудовых мигрантов занимала строительная отрасль (здесь на их долю приходилось 14,5%); в обрабатывающей промышленности мигранты составляли 8,2%; в сельском хозяйстве и рыболовстве – 6,6, в сфере услуг – от 6,3 до 6,7% (см. табл.). Экономический кризис сказался неодинаково на разных отраслях итальянской экономики и на занятых в них работниках. Статистика свидетельствует, что в целом мигрантам удалось лучше пережить период экономических неурядиц.

В течение первого года после начала кризиса занятость среди коренных жителей в целом сократилась на 1,6%; в течение второго года – на 0,8%; при этом наибольшая потеря рабочих мест отмечалась в обрабатывающей промышленности: в 2009 г. коренные жители лишились здесь 4,3% рабочих мест, в 2010 г. – 4,1% (с. 7). Мигранты же, занятые в обрабатывающей промышленности, пострадали не так сильно: в 2009 г. они потеряли лишь 1,3% рабочих мест, а в 2010 г. никаких потерь вообще не было зафиксировано.

Несовпадение тенденций в занятости среди коренных граждан и трудовых мигрантов объясняется тем, что экономический спад не повлек за собой существенных сокращений рабочих мест в важных для иностранных рабочих отраслях экономики, таких как сельское хозяйство, строительство и сфера услуг. Как отмечают авторы доклада, в итальянском случае то, что раньше казалось недос-

татком – занятость иммигрантов в тех сферах экономики, которые связаны с использованием преимущественно неквалифицированного труда, – позволило иммигрантам лучше справиться с экономическим кризисом. Свою роль здесь сыграло и то обстоятельство, что в отличие от Испании, где экономический кризис был спровоцирован коллапсом на рынке недвижимости, приведшим к резкому спаду в строительстве (а именно в этой отрасли сосредоточена значительная часть мигрантов), в Италии в строительном секторе резкого спада не наблюдалось (с. 7).

Таблица (с. 7)

Распределение занятых иностранцев и коренных граждан по секторам экономики и изменения в уровне занятости

	Доля иностранных работников в общей численности занятых (2008 г., в %)	Изменения в уровне занятости коренных граждан (в %)		Изменения в уровне занятости иностранных работников (в %)	
		2008/2009 гг.	2009/2010 гг.	2008/2009 гг.	2009/2010 гг.
Все отрасли экономики	7,5	-1,6	-0,8	8,4	8,5
В том числе:					
Сельское хозяйство и рыболовство	6,6	-2,3	0,4	29,8	14,9
Обрабатывающая промышленность	8,2	-4,3	-4,1	-1,3	0,0
Строительство	14,5	-1,3	-0,4	9,3	11,4
Торговля, гостиничный и ресторанный бизнес	6,7	-2,3	-0,9	3,1	9,2
Другие сектора сферы услуг	6,3	-0,1	0,6	14,4	10,9

Источник: Istat, Labour force survey.

Авторы доклада считают, что для более полного выявления специфики воздействия экономического кризиса на положение трудовых мигрантов в Италии необходимо учитывать такой важ-

ный фактор, как их гендерный состав. Начиная с 2007 г. численность женщин среди трудовых мигрантов стала превышать численность мужчин. Увеличение масштабов женской иммиграции объясняется двумя обстоятельствами: во-первых, продолжающимся процессом воссоединения семей и, во-вторых, тем, что женщины в последние годы все чаще стали мигрировать самостоятельно, без семьи. Однако, как подчеркивается в докладе, статистика отражает лишь общую тенденцию в формировании миграционных потоков, в действительности же нарушение баланса в гендерном составе мигрантов характерно далеко не для всех этнических сообществ.

По мнению авторов доклада, именно феминизация иммиграции позволила смягчить воздействие экономического кризиса на положение иммигрантов на итальянском рынке труда. Безработица среди женщин-мигранток всегда была более высокой, чем среди мужчин. Однако в период экономического кризиса среди женщин-мигранток она выросла не столь существенно, как среди мужчин. Это различие в занятости между мужчинами и женщинами объясняется в первую очередь спецификой использования труда женщин-мигранток в Италии. В этой стране их чаще всего нанимают в качестве помощниц по хозяйству и сиделок, а эти сферы занятости в наименьшей мере подвержены колебаниям экономической конъюнктуры.

Изменение ситуации с занятостью, несомненно, является важнейшим фактором, характеризующим влияние экономического кризиса на трудовых мигрантов. Рост безработицы сказался на их повседневной жизни и привел к ухудшению их жилищных условий. Начиная с середины 2000-х годов в Италии отмечался постоянный и весьма значительный рост сделок по приобретению недвижимости иностранцами. Семьи иммигрантов старались как можно быстрее обзавестись собственным жильем, так как на рынке съемного жилья они сталкивались с дискриминацией со стороны владельцев квартир. В 2004 г. на долю иностранцев приходилось 13,7% всех сделок по покупке недвижимости, в 2005 г. – 13,9, в 2006 г. – 15,5, в 2007 г. – 16,7% (с. 10). Однако в 2008 г. в связи с резким увеличением процентных ставок по кредитам иностранцы стали меньше покупать недвижимость. Эта тенденция продолжилась в 2009 и 2010 гг. и была обусловлена в том числе ростом безработицы среди иммигрантов. В 2008 г. число сделок по покупке недвижимости не-

резидентами сократилось до 15,1%, в 2009 г. – до 12,8, в 2010 г. – до 8,7% (с. 10). Экономический кризис ударил и по рынку недвижимости, но в наибольшей мере его влияние почувствовали на себе иностранцы. Из-за падения доходов иммигрантов резко увеличилась их доля среди лиц, выселяемых из домов за неуплату долгов по ипотечным кредитам. Все это привело к увеличению спроса со стороны иммигрантов на социальное жилье.

Сокращение занятости сказалось и на денежных переводах иммигрантов своим семьям, оставшимся на родине. Сокращение доходов и все возрастающая неуверенность в будущем, несомненно, способствовали уменьшению денежных переводов за границу. Однако влияние кризиса на денежные переводы в разных иммигрантских сообществах было неодинаковым. В Италии официальная статистика об объеме и направлении денежных переводов основана на данных, предоставленных операторами по переводу денег и почтой, но статистика не учитывает банковские переводы и не принимает во внимание «неформальные каналы» передачи денег. Однако даже неполные официальные данные свидетельствуют о явном снижении желания иммигрантов в условиях кризиса переводить деньги к себе на родину. В 2008 и 2009 гг. сократился не общий объем переводов, а сумма перевода, приходящаяся на одного зарегистрированного иммигранта. При этом наиболее существенное сокращение коснулось переводов денежных средств в страны Европы и Африки (с. 11).

Экономический кризис увеличил отток иммигрантов из Италии. В 2007 г. Италию покинули 21 472 иммигранта, в 2008 – 37 905, в 2009 – 62 961, а в 2010 г. – уже 80 059 (с. 12). Возвращение на родину авторы доклада рассматривают как одну из возможных адаптационных стратегий мигрантов в условиях нынешнего экономического кризиса. Помимо этого используются и такие инструменты, как «отложенное восстановление семьи» (delayed family regroupment) и «рассредоточение семьи» (family de-groupment), т.е. возвращение на родину лишь некоторых членов семьи (с. 12). Согласно официальной статистике, на протяжении нескольких последних лет иммигранты, вернувшиеся из Италии на родину, составляют менее 1% от общей численности иностранцев, проживающих в стране. Но, как подчеркивается в докладе, для адекватной оценки истинных масштабов оттока иммигрантов из Италии статистических

данных не хватает. Даже Национальный статистический институт (ISTAT) – ведомство, которое собирает эти данные, признает, что отток иммигрантов из Италии остается недооцененным (с. 12).

Чтобы восполнить этот пробел, в 2009 и 2010 гг. Форум международных и европейских исследований по вопросам иммиграции (FIERI) организовал сбор собственных данных, с тем чтобы представить более реальную картину реэмиграции из Италии. Эксперты, занимавшиеся изучением этой проблемы, пришли к выводу, что под воздействием кризиса отток иммигрантов из Италии увеличился, при этом особенно существенно возросла реэмиграция в Марокко. По их мнению, это объясняется тем, что, поскольку глобальный экономический кризис оказал не слишком сильное влияние на Марокко, иммигранты из этой страны проявили гораздо большую склонность, нежели выходцы из других государств, к принятию на вооружение стратегии адаптации к изменившимся обстоятельствам (с. 12).

Влияние кризиса на общественное мнение и иммиграционную политику

Как повлияли социально-экономические изменения, происходящие в последние годы в Италии, на настроения в обществе и на восприятие иммиграции? Отличается ли в этом отношении Италия от других европейских стран?

Чтобы ответить на эти вопросы, авторы доклада использовали данные опроса общественного мнения, осуществленного в рамках проекта «Transatlantic Trends» (ТТИ) в 2010 г.¹ Опрос проводился в шести странах – членах Европейского союза (Франции, Германии, Италии, Нидерландах, Испании, Великобритании), а также в США и Канаде. Он включал в себя семнадцать вопросов, с помощью которых можно было оценить общие знания респондентов об иммиграции, отношение к ней как к социально-экономическому явлению, а также мнение относительно реализуемой политики интеграции иммигрантов.

¹ См.: *Transatlantic trends immigration. Key findings report*. – Mode of access: <http://trends.gmfus.org/trends/immigratio/2010/>; *Transatlantic trends immigration. Topline results*. – Mode of access: <http://trends.gmfus.org/trends/immigratio/2010/>

Согласно данным ТП, кризис не вызвал значительного увеличения числа респондентов, полагающих, что иммиграция как таковая является главной социальной проблемой для Италии. Однако если респондентам предлагали посмотреть на проблему иммиграции с точки зрения вопросов правопорядка и законности, то картина значительно менялась. Так, большинство итальянцев полагают, что иммиграция приводит к росту преступности. По сравнению с опросом 2008 г. итальянские респонденты стали реже разделять легальную и нелегальную иммиграцию, когда говорили о росте преступности. Европейцы в целом, напротив, проводят это различие более четко: 61% полагает, что именно незаконная иммиграция повышает преступность, и лишь 42% считают, что законная иммиграция тоже приводит к росту преступности (с. 14). По мнению авторов доклада, эта особенность итальянского общественного мнения может быть связана с типом политического дискурса, доминирующего в последние годы в Италии. Они подчеркивают, что в этой стране «наиболее значимые политические силы также не различают легальную и нелегальную иммиграцию и относятся и к той и к другой с одинаковым недоверием, если не с явной враждебностью» (с. 14).

Невзирая на кризис, значительное большинство респондентов в Италии (76% в сравнении с 68% в ЕС в целом) по-прежнему полагают, что приток иммигрантов оказывает положительное влияние на экономику страны. Однако такое прагматичное отношение к иммиграции, по-видимому, ограничивается видением лишь краткосрочной перспективы. На вопрос о том, может ли иммиграция помочь в решении проблемы старения населения, менее половины итальянцев ответили утвердительно (в ЕС в целом такой позиции придерживается 51% респондентов). Важно, что «принадлежность иммигрантов к мусульманской конфессии и/или к исламской культуре вызывает у итальянцев меньшую обеспокоенность, чем в других европейских странах, участвовавших в опросе» (с. 14).

Каким образом итальянские власти реагировали на ситуацию с иммиграцией в условиях экономического кризиса? Авторы доклада считают, что для ответа на этот вопрос необходимо выяснить: 1) какие именно коррективы были внесены непосредственно в иммиграционную политику и в политику по интеграции имми-

грантов; 2) какое воздействие на иммиграцию и положение иммигрантов оказали меры общего характера, предпринятые властями для выхода из экономического кризиса.

По мнению авторов, говорить о влиянии общих антикризисных мер еще рано. Пока можно выдвинуть лишь предположение, заключающееся в том, что антикризисные меры, направленные на сохранение рабочих мест в стране, де-факто принесли гораздо больше пользы коренным гражданам. В значительной мере это объясняется действием специальной программы по предотвращению ухудшения ситуации с безработицей, разработанной правительством (Cassa Integrazione Guadagni) (с. 14–15). В соответствии с этой программой не востребованным на частном предприятии из-за кризиса работникам начали выплачивать государственные пособия, но их получателями стали лишь обладатели постоянных трудовых контрактов. Такие контракты заключаются в основном с лицами, имеющими итальянское гражданство, иммигранты же не могут рассчитывать на пособия, поскольку большинство из них работают по временным трудовым договорам.

В иммиграционную политику Италии и политику по интеграции иммигрантов в итальянское общество в последние годы были внесены определенные коррективы. Однако, как отмечают авторы доклада, не все изменения при их введении аргументировались продолжающимся экономическим кризисом. «Некоторые очень важные политические решения были продиктованы либо структурными факторами, относительно не связанными с кризисом (в частности, сложившейся исторической преемственностью в миграционной политике), либо же чисто политическими факторами, такими, например, как высокий уровень идеологизации дебатов по иммиграционной политике» (с. 15). Что касается последнего фактора, то ключевую роль в их идеологизации, по мнению авторов, сыграла Лига Севера Умберто Босси – влиятельная политическая сила правого толка (с. 15). «Кроме того, принимаемые меры по корректировке иммиграционной политики принимались без достаточного научного обоснования, которое позволило бы лучше выявить связь между кризисом в экономике и иммиграцией» (с. 15). Итальянская политическая система, считают авторы доклада, традиционно уделяет мало внимания использованию результатов на-

учных разработок при принятии политических решений, и в этом состоит одна из главных ее слабостей.

Проанализировав изменения в иммиграционной политике Италии, начало которым было положено во второй половине 2008 г., авторы пришли к выводу, что они по существу свелись к мерам по ограничению въезда для иностранной рабочей силы в страну и к мерам, связанным с изменением статуса уже работающих иммигрантов и коррекцией политики по их интеграции в общество (с. 15). Эти меры были обусловлены, в первую очередь, экономическими причинами. В конце 2008 г. в итальянском обществе еще доминировало мнение о том, что иностранная рабочая сила и национальные трудовые ресурсы в значительной мере дополняют друг друга. Поэтому правительственные указы (*decreti-flussi*), обнародованные в конце 2008 – начале 2009 г., лишь незначительно сократили число разрешений на въезд иммигрантов для использования их на сезонной и несезонной работе – с 252 тыс. человек в 2008 г. до 230 тыс. в 2009 г. (при этом было выдано 150 тыс. разрешений для работы по уходу и обслуживанию в частной сфере и 80 тыс. разрешений – для сезонных работников) (с. 15). Однако с связи с ухудшением ситуации с занятостью в середине 2009 г. правительство заморозило количество запланированных к выдаче разрешений на работу в 2009 и 2010 гг. (с. 16).

В ноябре 2010 г. председатель Совета министров Италии подписал указ, устанавливающий верхний предел количества разрешений на несезонную работу (он составлял 104,08 тыс.) Однако спрос со стороны работодателей на иностранную рабочую силу был столь велик, что общее количество поданных заявок в итоге достигло 400 тыс. (с. 16). Столь высокий уровень спроса на трудовых мигрантов, по мнению авторов доклада, несомненно, свидетельствует о том, что кризис не оказал серьезного воздействия на рынок труда неквалифицированной рабочей силы, по крайней мере на тот его сегмент, который занимают иностранные работники.

В разгар кризиса, в июле 2009 г., итальянский парламент внес коррективы в иммиграционное законодательство – был принят Закон о защите граждан № 94 от 15 июля 2009 г. *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, в котором уделялось внимание и вопросам иммиграции. Закон содержал два важных положения. Во-первых, он определял нелегальную иммиграцию как противозаконное дея-

ние, которое должно наказываться штрафом и немедленной депортацией. Во-вторых, он ухудшил положение проживающих в Италии легальных иммигрантов, поскольку в соответствии с новым законом была введена система баллов, необходимых для продления уже выданного разрешения на работу. К тому же закон предусматривал ужесточение требований к жилищным условиям иммигрантов, претендующих на въезд в Италию по линии воссоединения семей (с. 17).

В 2010 г. Закон о защите граждан был дополнен рядом подзаконных актов и новыми законодательными инициативами. Наиболее важным из них явилось постановление Министерства внутренних дел от 4 июня 2010 г., согласно которому получение разрешения на долгосрочное пребывание для резидентов стран, не входящих в ЕС, ставилось в зависимость от успешной сдачи иммигрантом теста на знание итальянского языка (с. 17).

Авторы доклада отмечают, что последние несколько лет были отмечены значительным сокращением на национальном и на местном уровнях средств, выделяемых на миграционную политику в целом, и особенно на политику, направленную на интеграцию иммигрантов в итальянское общество. Они считают весьма показательным в этом отношении пример действовавшего на общегосударственном уровне Фонда социальной включенности иммигрантов («Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati») с бюджетом 50 млн. евро в год. Этот фонд был учрежден благодаря усилиям левоцентристского большинства в парламенте при принятии Закона о бюджете на 2007 г. (Закон № 296 от 2006 г.). Но в 2008 г., когда власть в парламенте перешла к правоцентристскому большинству, средства, идущие на финансирование деятельности фонда, были резко сокращены. Однако решение об урезании средств было принято не из-за экономического кризиса (к тому времени он только начинался), оно явилось результатом идеологического спора между различными политическими силами о приоритетах расходования государственных средств (с. 17).

Е.Г. Довбыш