

**Recomandări de politici publice naționale pentru
îmbunătățirea datelor privind migrația din România**

Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale



2014

Jointly for our common future

Recomandările de politici naționale au fost dezvoltate în cadrul proiectului SEEMIG [Managing Migration and its Effects in SEE – Transnational Actions towards Evidence-based Strategies, Gestionarea migrației și a efectelor sale în Europa de Sud-Est - Acțiuni transnaționale pentru strategii fundamentate]. SEEMIG este un proiect strategic finanțat de Programul de Cooperare Transnațională Europa de Sud-Est al Uniunii Europene (SEEMIG – SEE/C/0006/4.1/X)

Recomandările de politici au fost elaborate în cadrul activității SEEMIG intitulată *Strategies, capacity building and transnational dialogue* și coordonată de către Universitatea din Trento și Universitatea din Viena.

Informațiile publicate aici reprezintă punctul de vedere al autorilor, Autoritatea de Gestionare nefiind răspunzătoare pentru nici-o utilizare.

Autor: Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale

Această lucrare este protejată prin drepturi de autor. Toate drepturile sunt rezervate cu privire la orice preluare parțială sau totală a materialului.

Informații despre reproducerea parțială a acestui raport se găsesc pe site-ul www.seemig.eu. Informații pot solicita și de la Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale la adresa: str. Gavril Muzicescu nr. 5, Cluj-Napoca 400697, Romania sau prin e-mail trimis la: t_kiss77@yahoo.com

Citare sugerată: Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale (2014): Recomandări de politici publice naționale pentru îmbunătățirea datelor privind migrația din România elaborat în cadrul proiectului 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies'.

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsRomaniaRO.pdf>

1. INTRODUCERE

România este o țară unde au avut loc procese intense de migrație încă din anii 1950. După 1989 putem vorbi de mai multe etape distinse în ceea ce privește emigrarea din România:

- Perioada între 1990–1993 a fost marcată mai ales de emigrația minorităților etnice și a persoanelor care au căutat protecție internațională
- În perioada 1993 – 1996 țările membre UE au adoptat măsuri restrictive de obținere a vizelor împotriva cetățenilor români și câteva alte state non-membre ale UE au constituit principalele țări-gazdă pentru emigranții din România (și anume Israel, Ungaria, Turcia).
- Acest trend s-a schimbat treptat astfel încât migrația spre Uniunea Europeană s-a accentuat în perioada 1997–2001.
- În 2002 vizele au fost eliminate pentru cetățenii români în majoritatea țărilor membre ale UE, iar în 2007 România a aderat la Uniunea Europeană, dar nu încă la Acordul Schengen. Noul statut legal al cetățenilor români în interiorul Uniunii a produs o creștere atât privind volumul migrației cât și regularizarea fluxului de emigranți din România. Astfel în Spania numărul rezidenților cu cetățenie română aproape s-a triplat în 2007 față de anul precedent, crescând de la 211,325 la 603,889 persoane. Numărul rezidenților legali a evoluat în mod similar și în Italia, înregistrând o creștere de la 278,582 persoane (în 2006) la 625,278 (în 2007).
- Criza financiară la nivel mondial a afectat considerabil pattern-urile migrației din România, astfel putem afirma că numărul noilor emigranți a scăzut însă fără să genereze o migrație de întoarcere în rândul cetățenilor români aflați în străinătate. Pe de o parte, s-a oprit creșterea dinamică a numărului de emigranți în cele două mari țări de destinație amintite (Spania și Italia), chiar dacă numărul rezidenților cu cetățenie română nu a scăzut. Pe de altă parte, s-au înregistrat creșteri dinamice în alte țări ca Germania, Regatul Unit sau Belgia. Interpretarea acestor date sugerează o foarte probabilă relocare geografică a destinațiilor principale, din zona Mediteraneană spre (Nord-)Vestul Europei. Conform statisticilor relevante ale principalelor țări-gazdă, în prezent un număr aproximativ de 3 milioane de români trăiesc în străinătate.

Între 2001–2008 economia românească a crescut în mod impresionant, cu o rată anuală medie de 6.2 la sută, cifră care a poziționat România în topul economiilor din regiune. Conform unui sondaj realizat în 2007, aproximativ 15 la sută dintre companiile active în sectoarele cu o creștere intensă au raportat deficaturi de personal. Apoi în 2009, în contextul crizei financiare, și economia din România a suferit o contracție severă, din care a revenit doar într-o oarecare măsură abia după 2011. Piața forței de muncă din România s-a situat sub nivelul cerințelor angajatorilor chiar și în perioada crizei, ba mai mult, insuficiența numărului de angajați din țară a fost peste media europeană și cea globală. În 2010, de exemplu, 36 % dintre companiile din România au declarat că au avut dificultăți în ocuparea locurilor de muncă vacante, în special în următoarele profesii: ingineri, comercianți calificați, reprezentanți vânzări, etc. Analiștii consideră că fenomenul are la bază cauze structurale, legate mai ales de emigrație, și prevăd o descreștere absolută a forței de muncă pe plan intern în aproximativ 20 de ani.

Emigrația are o influență importantă în ceea ce privește atât dinamica populației cât și a cea a pieței de muncă din România, de aceea datele exacte, actualizate, comparabile și sigure constituie factori cheie pentru elaborarea de politici bazate pe evidențe.

1.1. Prezentarea SEEMIG

SEEMIG [Gestionarea migrației și a efectelor sale în Europa de Sud-Est] este un proiect de cooperare la nivel transnațional care a fost implementat în perioada 2012-2014 în cadrul programului cadru al Uniunii Europene intitulat 'South-East Europe'. Consorțiul proiectului a fost constituit de birouri de statistică, instituții de cercetare și autorități locale. Partenerii de proiect din România au fost Institutul pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale, Consiliul Județean Harghita și Municipiul Sfântu Gheorghe. Având scopul de facilita elaborarea de politici bazate pe evidențe la nivel național, regional și local, respectiv și de a concentra pe accesibilitatea datelor și îmbunătățirea acestora, obiectivul principal al SEEMIG a fost să înțeleagă mai bine procesele de migrație, demografice și capital uman pe termen lung în Europa de Sud-Est, precum și efectele acestora asupra pieței forței de muncă și a economiei naționale și regionale. Proiectul și-a mai propus întărirea capacității administrației publice în elaborarea și implementarea politicilor și strategiilor, pornind de la seturi de date empirice calitativ superioare.

1.2. Prezentarea recomandărilor de/pentru politici

Această lucrare de recomandări de politici pentru România dorește să prezinte cele mai importante probleme și consecințe care rezultă din procesele de migrație, demografice și de capital uman din viitor. Publicul-țintă îl constituie părțile interesate, politicienii și liderii de opinie. Recomandările sunt bazate în primul rând pe rezultate provenind din alte activități SEEMIG. Principalele documente care stau la baza recomandărilor de politici pentru România sunt următoarele: 1) Raportul de țară despre sistemele existente de producere a datelor și principalele surse de date din România (WP4); 2) Analiza din perspectivă istorică a proceselor de migrație, demografice și capital uman pe termen lung în cazul României; 3) Planul de acțiune pentru România; 4) Raportul de previziune pentru România; 5) Focus-grupul pe trenduri de migrație, integrare și capital uman și Strategia națională pentru îmbunătățirea producerii datelor despre migrație și utilizarea acestora în România.

Aceste documente pot fi descărcate de pe sit-ul proiectului (www.seemig.eu).

RECOMENDĂRI DE POLITICI

2.1 O integrare mai bună a datelor administrative în sistemul de producere a datelor statistice

În România, conform Legii nr. 226/11.06.2009 privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale, Institutul Național de Statistică este instituția responsabilă pentru culegerea datelor privind migrația internațională. Totuși, sursele administrative de date nu sunt integrate în mod adecvat în acest sistem de producere al datelor statistice. De exemplu, Registrul Populației este gestionat de Ministerul Afacerilor Interne, nefiind utilizat în scopuri statistice. Însă, trebuie remarcat că această bază de date include pe toți cetățenii români, indiferent dacă aceștia își au reședința în România sau nu. Mai departe, și cetățenii care (oficial) au plecat din țară figurează încă în acest registru. Iar persoanele cu cetățenie română care trăiesc mai ales în Ucraina și Republica Moldova constituie o altă categorie relevantă: printr-o procedură simplificată de naturalizare, România acordă cetățenie română atât persoanelor rezidente în teritoriile care au aparținut României Mari de dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial cât și descendenților acestora, nefiind necesară reședința sau domiciliul în România. Astfel, cetățenii români aflați peste granițele țării sunt trecuți în Registrul Populației în momentul în care ei primesc carnetul de identitate. În consecință și concluzie, Direcția pentru

Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din subordinea Ministerului Afacerilor Interne deține o bază de date despre a) numărul emigranților (înregistrați oficial) și despre b) noii cetățeni români care își au reședința sau domiciliul în statele vecine (Ucraina și Republica Moldova).

Prima noastră recomandare este ca acest registru al populației să fie integrat în sistemul de producere a datelor statistice. Datele cele mai relevante se referă la următoarele grupuri: a) numărul emigranților înregistrați oficial; b) noii cetățeni români care își au reședința sau domiciliul în statele vecine (Ucraina și Republica Moldova) și figurează în Registrul Populației. Această recomandare ar însemna modificarea Legii nr.226/11.06.2009 privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale și o colaborare mai strânsă între Institutul Național de Statistică și Ministerul Afacerilor Interne. Aceste măsuri ar fi benefice atât pentru autoritățile naționale cât și pentru instituțiile de cercetare care se ocupă de migrația internațională. Principalul obstacol ar fi refuzul proprietarilor de date (departamentele din cadrul Ministerului Afacerilor Interne), problemă care poate fi rezolvată doar printr-o autorizație politică solidă. Aici problemele legate de protecția datelor și lipsa voinței politice constituie principalele obstacole. Și probabil nici nu trebuie să accentuăm prea mult aceste probleme.

Un alt aspect legat de îmbunătățirea sistemului românesc de producere a datelor se referă la utilizarea în scopuri statistice a registrelor despre persoanele străine. Ministerul Afacerilor Interne ar trebui să transmită aceste baze de date sau să asigure acces la ele. Dacă Institutul Național de Statistică (INS) ar avea acces direct la aceste registre, am putea beneficia de date bogate și relativ sigure privind numărul emigranților (aceste cifre lipsesc complet din seturile de date prezentate de Institutul Național de Statistică despre migrație). Integrarea surselor administrative de date în sistemul de producere a datelor poate fi mai ușor de realizat datorită faptului că registrele statistice și administrative din România au aceleași numere de identificare. Însă protecția datelor poate fi considerat un obstacol și în acest caz.

Pentru a avea un sistem mai integrat de producere de date statistice se necesită de asemenea modificarea Legii nr.226/11.06.2009 privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale, ceea ce presupune un puternic suport politic (guvernamental). Altfel lipsa de interes și refuzul proprietarilor de date pot să împiedice tot procesul.

2.2. Definiții integrate despre diferitele grupuri de migranți conform standardelor internaționale

Pentru a avea un sistem de producere a datelor mai bine integrat și armonizat la nivel internațional *definițiile privind populația și diferitele grupuri de migranți ar trebui armonizate în plan intern.*

În România definițiile statistice și administrative despre populație au devenit foarte incongruente după instaurarea regimului democratic. Lipsa unei definiții aplicate în mod consistent a avut un efect decisiv asupra sistemului românesc de producere a datelor statistice. În perioada comunistă s-a folosit în mod constant aceeași definiție de către toate instituțiile implicate în înregistrarea populației. În perioadă respectivă populația din România a fost definită ca *totalitatea cetățenilor cu reședința legală/domiciliu în România*. O definiție similară a fost aplicată până la recensământul din 2002, anul în care Institutul Național de Statistică a schimbat definiția statistică a populației din România, astfel au fost incluși și cetățenii străini cu reședința îndelungată, însă au fost excluși cetățenii români care au stat în străinătate pe o perioadă mai lungă (cel puțin 1 an).

Chiar dacă definiția statistică a populației a fost schimbată, logica registrului populației (și ale altor surse administrative de date) a rămas aceeași. Astfel, în prezent Registrul Populației include pe toți cetățenii români indiferent dacă aceștia își au reședința/domiciliul în România sau nu, dar în același timp, nu integrează registrele cetățenilor străini care au reședința/domiciliul în România. Este foarte

important de menționat faptul că, datorită acestei practici s-a ajuns la o dualitate în ceea ce privește definițiile aplicate populației din România: pe de o parte, populația legală a țării înseamnă totalitatea cetățenilor indiferent dacă aceștia își au reședința/domiciliul în România, iar pe de altă parte, prin populația obișnuită a țării se înțelege totalitatea persoanelor care își au reședința/domiciliul în România, indiferent dacă sunt cetățeni români sau nu. Primul component (adică populația legală) a rămas *definiția administrativă a populației*, care însă diferă considerabil față de *definiția statistică a populației* (adică populația rezidentă obișnuită). Altfel spus, definiția administrativă curentă este aceeași ca în perioada socialistă. Această dualitate constituie o permanentă sursă de confuzie și împiedică integrarea sistemelor de producere a datelor administrative și statistice.

Definirea imigranților și emigranților (așa cum este folosit de către Institutul Național de Statistică) merge pe logica definiției administrative (legale) a populației și astfel nu este deloc în concordanță cu recomandările Eurostat. Conform sondajului exhaustiv realizat de INS și Ministerul Afacerilor Interne, *emigranții* sunt definiți ca cetățeni români care părăsesc țara cu acordul autorităților române, cu scopul de a se stabili în străinătate. O problemă serioasă legată de această definiție constă în faptul că cetățenii străini care emigrează din(spre) România nu sunt incluși (prin definiție) în statisticile despre migrație. Iar *imigranții* sunt definiți ca cetățeni străini care intră în România cu acordul autorităților române, cu scopul de a se stabili în țară. Complicații intervin datorită faptului că imigranții sunt considerați cetățeni străini. În primul rând, așa cum a fost menționat mai înainte, după anul 1990 autoritățile române au acordat, pe bază preferențială, cetățenie română pentru foști cetățeni ai României (și descendenților acestora) cu domiciliul în țările învecinate (mai ales în Ucraina și Republica Moldova), astfel toate aceste persoane pot obține cetățenia română fără să aibă domiciliul în România. Dacă noii cetățenii români din Ucraina sau Republica Moldova își stabilesc reședința în România, aceștia nu vor apare în statisticile despre migrație. Deci, putem afirma cu certitudine că majoritatea migranților interni nu figurează ca imigranți în statisticile despre migrație ale INS. În al doilea rând, nici **migranții care se întorc** acasă nu sunt incluși în statisticile despre migrație. Emigranții, chiar dacă emigrează cu acordul autorităților române, rămân în registrul populației pentru că nu există stimulente sau sancțiuni pentru a le scoate din baza de date. Deci, dacă emigranții se întorc acasă, ei nu vor fi înregistrați, astfel încât nu vor fi urme sau date privind migrația lor.

Ar fi rezonabil să se folosească definiția “statistică” a populației (și anume totalitatea persoanelor rezidente în România) și pentru scopuri administrative. Desigur, se poate introduce un registru adițional al cetățenilor români, însă dualitatea/ambivalența privind definirea populației trebuie eliminată cât mai curând. În același timp, și definițiile privind imigranții și emigranții ar trebui modificate conform atât recomandărilor Eurostat cât și a standardelor internaționale. În opinia mea (noastră) această ultim aspect ar trebui integrat în prima parte, astfel unele argumente nu vor fi duplicate.

2.3. Recomandări privind Ancheta Forței de Muncă în Gospodării

Prin următoarea recomandare propunem **adăugarea unui modul adițional la Ancheta forței de muncă în gospodării**, care să fie concentrat pe experiențele de migrație ale membrilor din gospodării prezente la culegerea datelor, pe experiențele membrilor din gospodării care stau și lucrează în străinătate, și pe intențiile de migrare ale populației (adică de a pleca în străinătate la lucru). Utilizarea în mod regulat a acestui modul ar furniza informații foarte importante despre dinamica migrației din România. Studiul pilot realizat de colegii din Ungaria și Serbia în cadrul proiectului SEEMIG poate fi foarte util în acest sens.

Ultima propunere se referă la **monitorizarea și analizarea regulată a sondajelor LFS în principalele țări de destinație ale migranților din România**. Dat fiind faptul că România este în primul rând o țară furnizoare de emigranți, din perspectiva analizării migrației din România poate fi relevant nu numai ancheta sau sondajul LFS pe România, ci și cele realizate în principalele țări de destinație pentru că,

de exemplu, românii constituie o bună parte a forței de muncă în țări ca Italia sau Spania. Anchetele LFS realizate în aceste țări sunt de interes special datorită faptului că ancheta similară pe România nu include întrebări specifice despre migrație (cum sunt de ex. Ați lucrat vreodată în străinătate? Aveți de gând să lucrați în străinătate?). Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale s-a angajat profund (și are capacitatea necesară) în luarea unor măsuri de a atinge acest obiectiv.