

Proiectul PNUD Early Warning System ROM/99/006

Executat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

IMPORTANT

Acest număr este ultimul din proiectul EWR., iar secțiunea **Politic** a fost mutată. Puteți citi sau descărca această secțiune direct de pe site-ul Societății Academice din România www.sar.org.ro. SAR lansează primul număr din seria **Policy Warning Report**, produs independent, care cuprinde și secțiunea respectivă.

NOTĂ

Punctele de vedere exprimate în această publicație reflectă exclusiv opiniile experților implicați în proiect și nu reprezintă neapărat vederile sau poziția oficială a Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare. Termenii folosiți și modul de prezentare a materialului nu implică în nici un fel expresia oricărei opinii din partea Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare sau a Secretariatului Națiunilor Unite privind statutul oricărui stat, teritoriu, oraș sau regiune, sau delimitarea frontierelor sau a granițelor. Menționarea unor nume de firme sau de produse comerciale nu implică susținerea acestora de către Națiunile Unite.

*După Copenhaga
Drumul spre Europa*

ROMÂNIA
*Raport anual de prevenire a crizelor
2003*

PROGRAMUL NAȚIUNILOR UNITE PENTRU DEZVOLTARE

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

RAPORT DE PREVENIRE A CRIZELOR

PNUD – SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

SUMAR

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI SUMAR

EDITORIAL

Prinsă între Copenhaga și Bagdad. Aderarea României la UE poate întâmpina numeroase obstacole interne și externe.

ECONOMIE

**Putem recupera întârzierea? Deficitul de dezvoltare și cauzele sale.
Reflecții asupra foii de parcurs.**

SOCIAL

**Țara sindicatelor.
Plecarea în Vest. Migrație și dezvoltare în România.
Țăranii români pleacă în Italia. Studiu de caz asupra migrației circulatorii.**

REGIONAL

**Corupția și crima organizată în Europa de sud-est. Multe organizații,
puține rezultate.**

EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI

	Trim1 2002	Trim2 2002	Trim3 2002	Trim4 2002	Anul 2002	Ian 2003	Feb. 2003	Mar 2003	Tendință
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	3.1	5.7	4.5		4.9				↗
Devalorizarea leului, medie lunară, %	4.1	1.8	-1.1	1.3	6.02	-1.1	-0.02	0.2	↘
Inflația, medie lunară, %	3.9	5.1	2	6	17.8	1.3	0.8	1.1	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	37.5	31.3	26.7	21.2		18	16.5		↘
Producția industrială, % evoluție	4.4	4.2	6.9	8.3	6.0	3.4			↗
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	759	1,003	948	1,279	3,988	218	247		-
Rata șomajului, %	13	9.6	8.2	8.1	8.1	8.3	8.5		-
Salariul mediu net, USD	110.4	117.8	118.3	122.3	117.2	131.9	121		-
Pensionari / angajați	1.01	1.011	1.013	1.02		1.06			↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	45	38	32			38			↗
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	51	57	62			48.6			↘
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	11	12	11			15			↗

SUMAR

Editorial - Prinsă între planurile de aderare la Uniunea Europeană și necesitatea de a-și asigura securitatea națională și regională, România trebuie să facă față unor dificultăți și alegeri riscante în anii următori.

Secțiunea **Economic** punctează faptul că „foaia de parcurs” primită de România pentru aderarea la UE după Summit-ul de la Copenhaga nu este o strategie suficientă pentru a genera creștere economică. Este nevoie de eforturi suplimentare pentru dezvoltarea de politici în domenii care nu sunt acoperite de aquis-ul comunitar.

Politica socială este un sector unde guvernul ar trebui să reconsidere viteza de implementare a reglementărilor UE. Adoptarea legislației muncii, care pe alocuri este mai împovărătoare pentru angajatori decât media UE, nu este o inițiativă tocmai reușită, susține secțiunea **Social**.

Tot secțiunea Social sintetizează, după un an, consecințele favorabile ale ridicării vizelor Schengen pentru cetățenii români. Este evident că libertatea de migrație a forței de muncă reprezintă cel mai bun ajutor pe care UE îl poate acorda statelor candidate cum este cazul României, la costuri foarte mici. Studiul de caz arată cât de profund poate fi impactul migrației circulatorii asupra unei comunități rurale românești unde aproape fiecare gospodărie are pe cineva în Italia la muncă.

În final, secțiunea **Regional** avertizează asupra faptului că Sud-Estul Europei se confruntă cu o componentă transfrontalieră periculoasă a fenomenelor crimei organizate și corupției, în timp ce cadrul formal creat pentru lupta împotriva acestui fenomen nu este din păcate secundat de mecanisme de implementare eficiente.

Acest număr nu include o secțiune de **Politic**. Vezi nota **IMPORTANTĂ** de la pagina 2

EDITORIAL

Prinsă între Copenhaga și Bagdad – Aderarea României la UE poate întâmpina numeroase obstacole interne și externe

Alina Mungiu-Pippidi

Anul 2002 a fost favorabil pentru România. NATO a invitat în cele din urmă România și Bulgaria să se alăture la summit-ul de la Praga, iar la Consiliul European de la Copenhaga UE a făcut o mențiune ușor lipsită de entuziasm a celor două țări, stabilind anul 2007 ca dată a aderării lor. Cu toate acestea, semnificația acestor două victorii s-a estompat de atunci din ce în ce mai mult. NATO a ezitat asupra luării unei decizii de a ajuta Turcia să se protejeze de Irak în eventualitatea unui război și, printr-o mișcare fără precedent, trei țări europene, și anume Franța, Belgia și Germania, s-au opus Statelor Unite. Țările din Europa Centrală și grupul Vilnius au răspuns apelului la solidaritate al SUA și au susținut poziția americană, ceea ce a atras observații severe din partea unor lideri europeni, în special a președintelui francez Jacques Chirac. Poate că nu întâmplător România și Bulgaria, cele mai sărace și mai vulnerabile din grup, a căror aderare în 2007 este încă disputată de către statele membre ale UE, au constituit în mod special obiectul mâniei franceze. România a atras deja atenția asupra sa în toamna anului 2002, când a acordat Statelor Unite în mod unilateral condiții speciale pentru Curtea Penală Internațională, fără să aștepte poziția europeană comună. În vreme ce România poate susține că a acționat în mod just în ambele situații, este clar că la București, și nici în alte țări din Europa de Est, nu s-a înțeles cât țin europenii la a avea o poziție comună în tot ceea ce se întâmplă, inclusiv în politica externă, iar asemenea acte unilaterale sprijină argumentele celor care se opun lărgirii europene pe motiv că Europa ar putea deveni greu de controlat.

Dar cât de aproape a fost Europa de luarea unei decizii comune în politica externă înainte de a fi asaltată de "Noua Europă" – țările care așteaptă aderarea? În aprilie 2002, guvernul olandez al lui Wim Kok a demisionat ca urmare a neputinței trupelor olandeze în 1995 de a opri măcelărirea a 7000 de musulmani în mica enclavă bosniacă Srebrenica. Distanța în spațiu și timp de la evenimentul inițial care a declanșat această evoluție până la rezultatul final este remarcabilă, tot așa cum remarcabilă este și noutatea. Au mai existat guverne care au demisionat datorită eșecurilor în politica externă, dar niciodată ca urmare a unui eșec fără nici un efect direct asupra propriei securități. Olanda este primul caz în care un guvern național a

FOCUS

plătit nota simbolică a comunității internaționale.¹ Vina nefiind în nici un caz numai a lor, olandezii au plătit totuși tribut noii conștiințe europene conform căreia întreaga zonă geografică a Europei este responsabilitatea UE și, prin urmare, a fiecărui membru în parte. Totuși, pe lângă conștiință, liderii europeni au nevoie de niște instrumente pentru a putea face mai mult decât să demisioneze din când în când, în momentul în care apar noi dovezi că între voință și fapt distanța este încă suficient de mare cât să acopere o criză majoră. Aceste instrumente lipsesc.

Europa de Sud-Est a fost testul major de putere al Europei și, în ciuda succesului de ultimă oră atât de aclamat al diplomației lui Solana în Macedonia (izbutit datorită prezenței NATO pe teren), Europa nu l-a trecut încă. Uniunea Monetară Europeană poate fi foarte bine considerată o izbândă, extinderea cu încă zece țări se poate dovedi un proces mai puțin costisitor și mai ușor decât au prevăzut scepticii, dar de când cu faimoasa afirmație a lui Adam Smith în 1776 care spune că “apărarea e mai importantă decât opulența”, avem tendința să măsurăm puterea unui stat prin capacitatea lui de a face față amenințărilor la securitatea sa. În această privință, Uniunea Europeană a fost deseori descrisă ca un “gigant economic, dar un pigmeu politic”².

**Obsedată de
corectitudine
fiscală și
avantaje
comerciale,
Europa este
incapabilă să
aibă o politică
externă comună**

Slăbiciunea Europei în ce privește luarea deciziilor a fost pusă pe seama structurilor ei complicate. Două instituții sunt împuternicite în mod formal să se ocupe cu politica externă a UE, pe lângă ministerele de externe ale fiecărui stat membru. Prima este condusă de Javier Solana, în calitate de nou înființat de Înalt Reprezentant pentru Politică Externă și de Securitate Comună, subordonată Consiliului European, cu alte cuvinte, statelor membre. A doua este cea de Împuternicit în Afaceri Externe al Comisiei, ocupată de Chris Patten. A treia este cea de ministru de externe al țării care deține președinția prin rotație a UE pe perioada de șase luni. În zona Balcanilor, Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est (PS) încheiat în 1999 ar fi trebuit să coordoneze toate cele de mai sus, dar nu a reușit decât să devină o altă instituție, de multe ori pusă în fața unei competiții nedrepte, asta în cazul în care nu a fost total marginalizată de state puternice sau chiar de către Consiliul European. Așa cum spune un proverb din Balcani, un copil cu prea multe moașe riscă să rămână nenăscut.

Cu toate acestea, Europa este dornică să arate că este un actor politic important în lume. Nu numai în Balcani, unde se plânge în permanență de lipsa de implicare din partea americanilor, dar și în Orientul Mijlociu, Iran și China. Totuși, până acum, ambele amenințări majore la pacea Europei de după războiul rece, naționalismul sârb și imperialismul rus, au fost ținute în frâu datorită ajutorului considerabil acordat de americani, folosind NATO ca principal (nu și singur) instrument. După eșecul UE de a pacifica fosta Iugoslavie, câțiva lideri din Europa de Vest au continuat cu inițiativa de apărare europeană menită să ridice statutul militar al Europei. Nu se poate pune la îndoială nevoia de a avea o capacitate de apărare europeană sporită, dar convingerea de bază că Europa este un participant internațional slab datorită în primul rând inabilității ei de a desfășura suficiente forțe de luptă este extrem de

¹ “Comunitatea internațională nu a reușit să protejeze oamenii din zonele sigure ale UN (în Bosnia)”, a declarat dl. Kok într-un scurt discurs de justificare a demisiei sale în parlament. BBC World Service, marți, 16 aprilie, 2002, “Guvernul olandez demisionează datorită situației în Srebrenica”.

² vezi *Washington Times* din 23 mai, 2002, Gareth Harding, “UE cere un rol mai mare”

discutabilă. Principala slăbiciune este una politică, din moment ce voința politică de a crea un mecanism care să ia decizii, capabil să ajungă la o decizie colectivă într-o perioadă de timp acceptabilă, a lipsit cu desavârșire. Așa cum a afirmat odată Tony Judt, din moment ce edificiul european este “în mod fundamental și egoist obsedat de corectitudine fiscală și de avantaj comercial”³, este pur și simplu impropriu ca acesta să se ocupe de politica externă. Cu alte cuvinte, UE nu a fost niciodată menită decât să se ocupe de gestionarea prosperității sale, iar când este împinsă să preia alte îndatoriri, cum ar fi gestionarea transformărilor radicale sau a împrejurărilor războinice, nu poate decât să-și arate limitele. Asta nu pentru că președinții europeni nu sunt conștienți de această problemă generală: Romano Prodi a propus la Convenția Europeană ca viitoarea Constituție să facă din Comisie singurul conducător activ al politicii externe în Europa. Inițiativa franco-germană de a crea un președinte al UE dintr-un membru al Consiliului UE, în felul acesta încredințându-se unui președinte național autoritatea pan-europeană asupra politicii externe, a complicat din nou lucrurile. Eforturile pentru a rezolva această problemă par a fi îngreunate de aceleași probleme care au creat situația de la bun început: dificultatea de a ajunge la o unitate de vederi în condițiile în care o unitate de interese – și ideologică – nu a fost atinsă încă.

Nu este ușor pentru România să își găsească locul printre asemenea mari ambiții și interese. România este dezavantajată de cea mai grea moștenire din vremurile comuniste (numai Albania se poate compara cu ea) și de lipsa unei elite politice capabilă să atragă solidaritatea diferitelor familii politice europene. Principalul partid politic din România, social-democrații aflați la conducere, nu este încă un membru deplin al Internaționalei Socialiste. Datorită dispariției creștin-democraților din viața politică (în mare măsură din vina lor), nu există nici o posibilitate de a atrage un sprijin din partea celui mai mare grup din Parlamentul European. Soarta liberalilor germani, al căror ‘transformismo’ s-a întors împotriva lor în cele din urmă, împingând până la excludere un grup influent de membri care s-au dovedit a fi fasciști, arată pericolul care-i pândește pe liberalii români. Aceștia au format de asemenea un partid din resturile altor partide, datorită în mare parte influenței colegilor lor germani, exercitată prin intermediul influenței fundației Friederich Naumann. Aflați în imposibilitatea de a mobiliza ajutor din partea socialiștilor și creștin-democraților și cu slaba influență a liberalilor, conducerii din România nu-i rămâne decât să se sprijine pe ambiția de impunere a unui mic grup de diplomați profesioniști adunați în jurul actualului ministru al Afacerilor Externe. Dacă ne gândim la resurse, sarcina este formidabilă. Nu e deloc de invidiat să te afli strâns la mijloc între Bruxelles și Washington. Marea încercare a diplomației române rămâne găsirea unui loc în Europa și a unor aliați europeni. Din păcate, România nu are susținători așa cum țările Baltice au în Peninsula Scandinavă iar Polonia în Germania. Cea mai importantă problemă ce poate afecta aderarea rămâne totuși una de natură intern.

Principalele partide politice românești sunt rupte de Europa, neputând astfel sprijini diplomația în mobilizarea țării pentru aderarea la UE

³ Tony Judt, “Europa. Marea iluzie”, în Ronald Tiersky, ed., *Euro-scepticism*, (Boston: Rowman and Littlefield, 2001) 285-297

ECONOMIE

Putem recupera întârzierea?

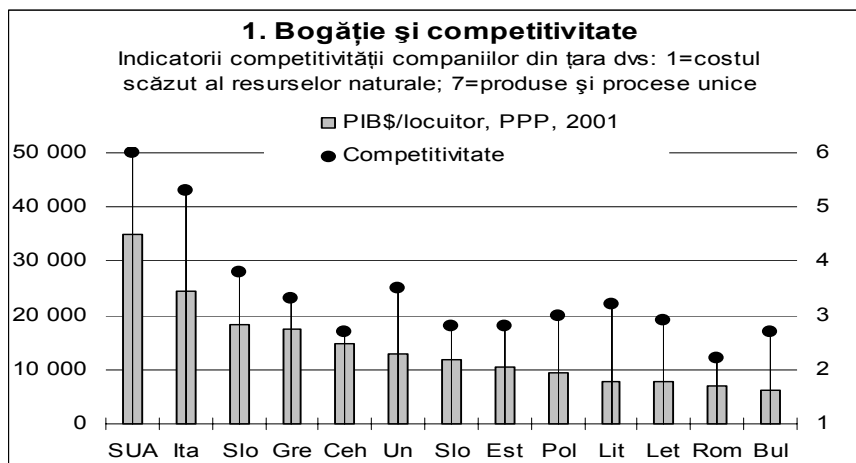
Deficitul de dezvoltare și cauzele sale

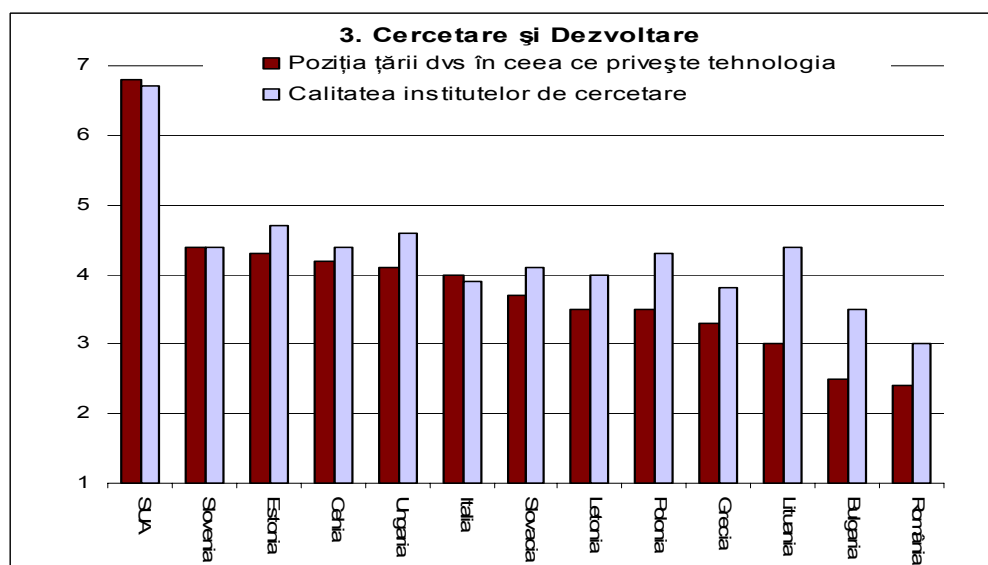
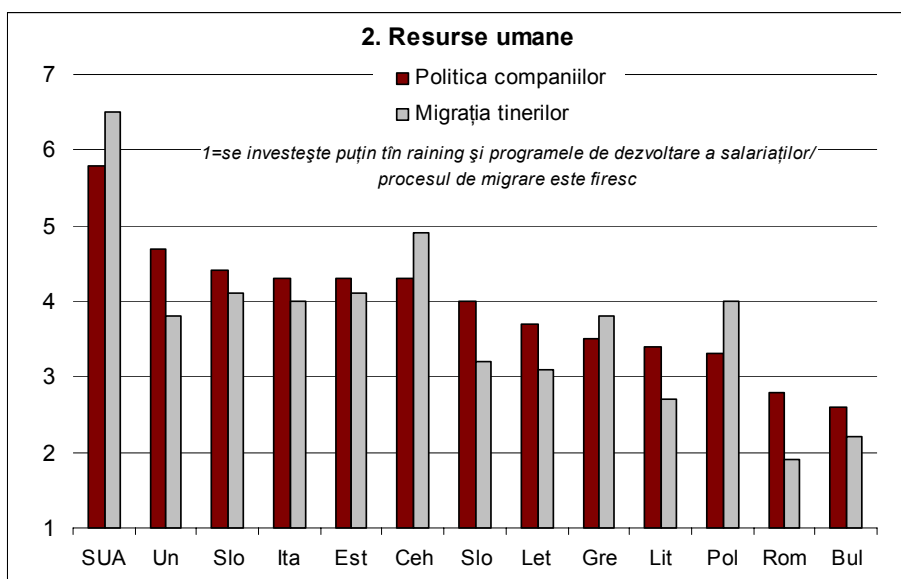
Sorin Ioniță

EVOLUȚII

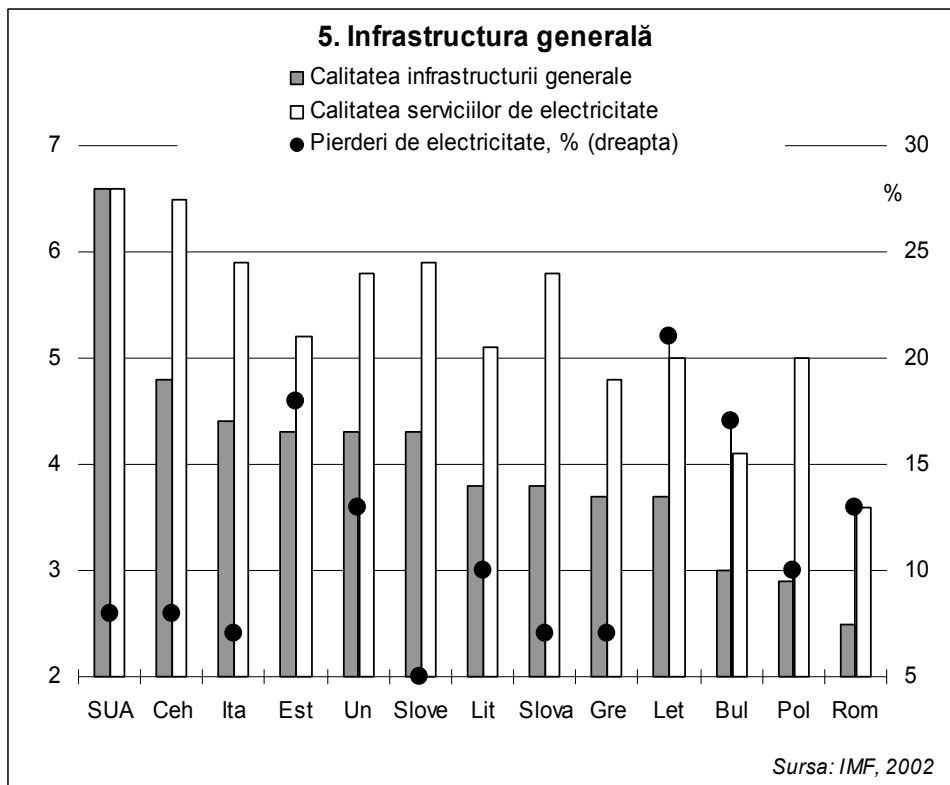
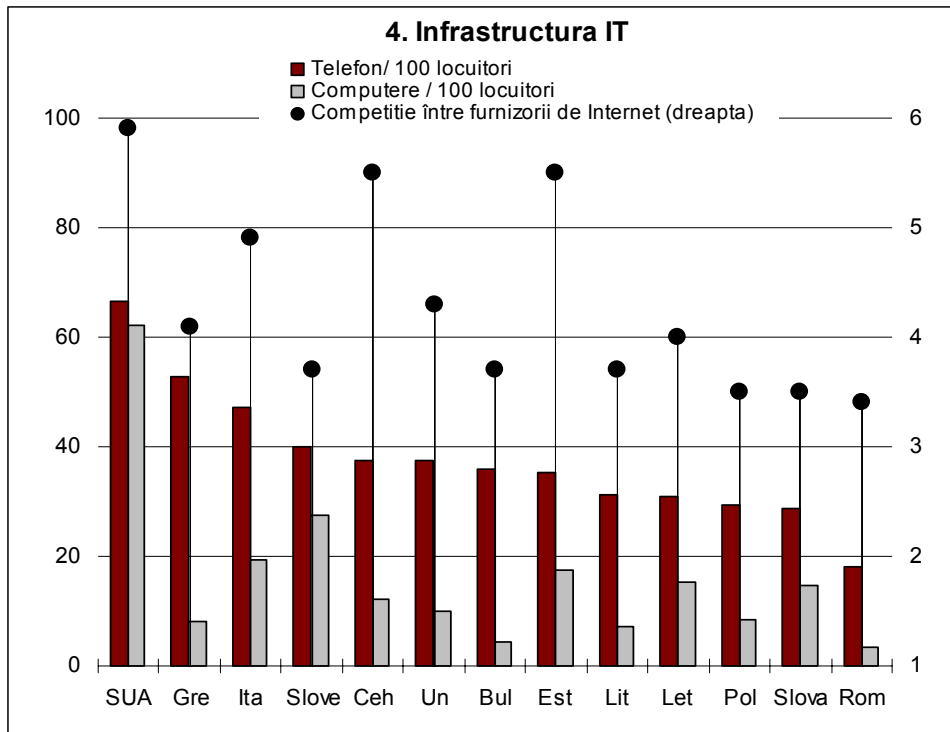
De când a intrat după 1989 sub lupa diverselor evaluări de performanță comparative care urmăresc să clasifice țările în tranziție, România a ocupat în mod constant un loc slab, fiind plasată în partea inferioară a listei. Rapoartele anuale ale Comisiei care evaluează progresul făcut de țările candidate au plasat România pe ultimul loc - chiar după Bulgaria, țara care, așa cum se poate demonstra, a început tranziția confruntându-se cu împrejurări mai dure și cu o infrastructură la fel de săracă. Există un consens crescând printre analizele locale și străine în ceea ce privește principalul vinovat de această situație: lipsa capacității de proiectare, adoptare și implementare a politicilor publice, indiferent de natura lor. Aceasta a dat naștere unui sentiment de derivă și nesiguranță în societatea românească și a demobilizat mulți întreprinzători sociali care ar fi putut lua greutățile tranziției pe umerii lor, dacă li s-ar fi asigurat un climat stabil.

Din nefericire, acest lucru nu s-a întâmplat. Mai sunt doar patru ani până în 2007 (data preconizată a aderării la UE), și România se confruntă cu o sarcină monumentală: nu numai să adopte acquis-ul UE, dar să îl și implementeze și, mai mult, să remedieze slaba infrastructură fizică și administrativă a țării. Această secțiune a raportului nostru confirmă prin cele mai recente date disponibile problemele cu care ne confruntăm în încercarea noastră de a prinde din urmă țările dezvoltate din Europa; de asemenea, va încerca să explice de ce considerăm că slaba guvernare este principalul obstacol în acest proces.





Venitul scăzut pe cap de locuitor, lipsa unei competitivități serioase, slaba stare a infrastructurii de cercetare, nivelul scăzut al tehnologiei și rata mare a emigrării celor tineri și talentați – acestea toate sunt mai degrabă efecte decât cauze ale rămânerii în urmă a țării. Companiile nu investesc în/nu recompensează capitalul lor uman, cel mai probabil pentru că nu merită efortul o astfel de întreprindere într-un context în care cu totul alte lucruri decât competiția și performanța fac diferența dintre succes și eșec, așa cum se arată în următoarele tabele. În mod similar, slaba calitate a instituțiilor de cercetare din România se datorează nu numai lipsei de fonduri, deși și acest lucru joacă un oarecare rol, desigur. În primul rând, aceasta se datorează organizării învechite și rigide, subvenționării și controlului statului, lipsei stimulentei și clientelismului.



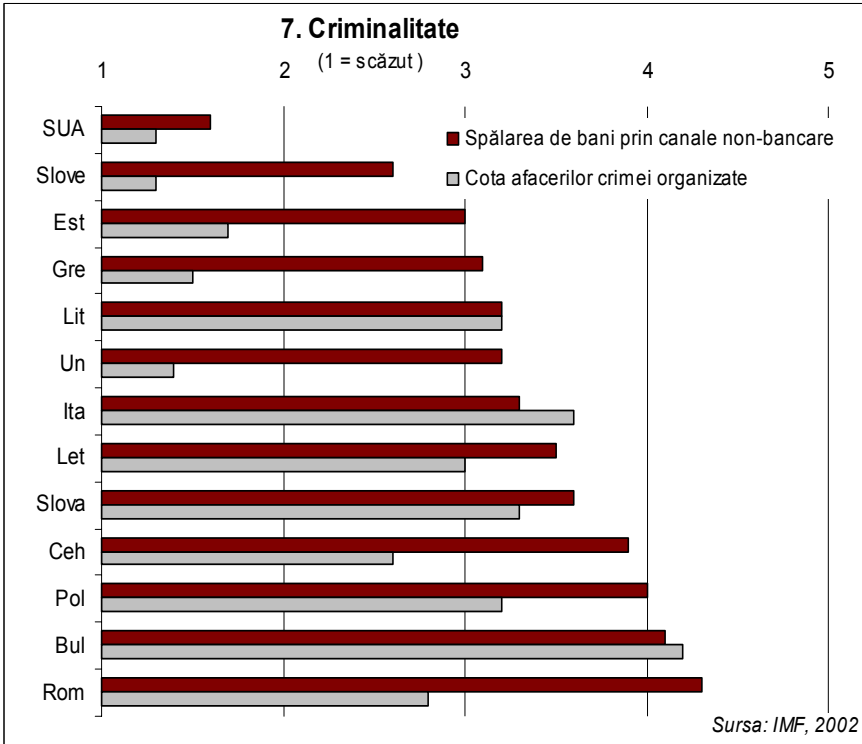
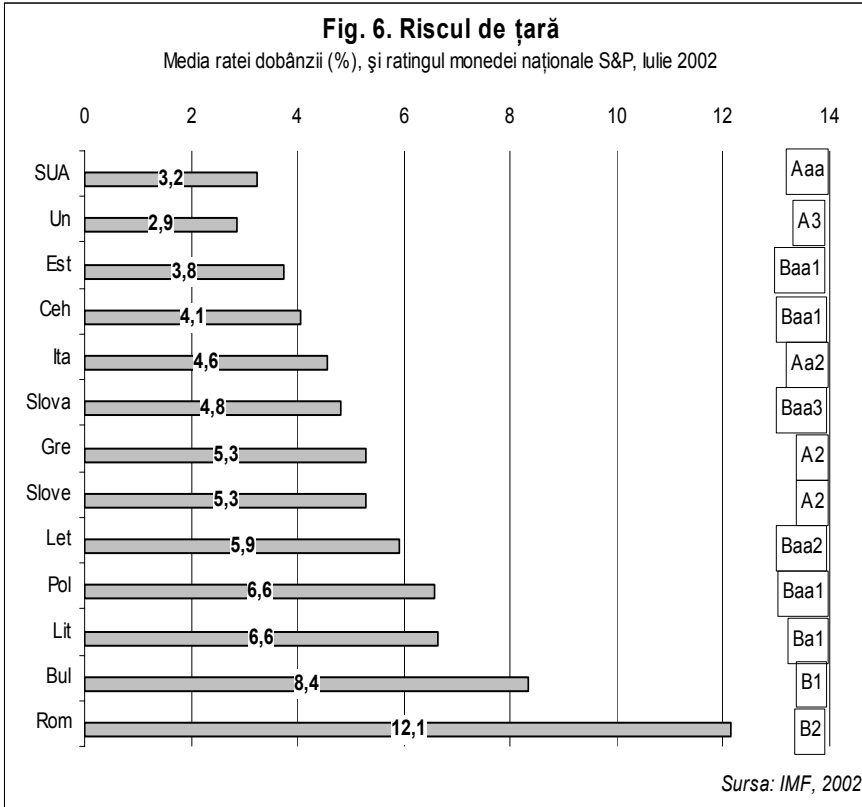


Fig. 8. Afaceri ilegale

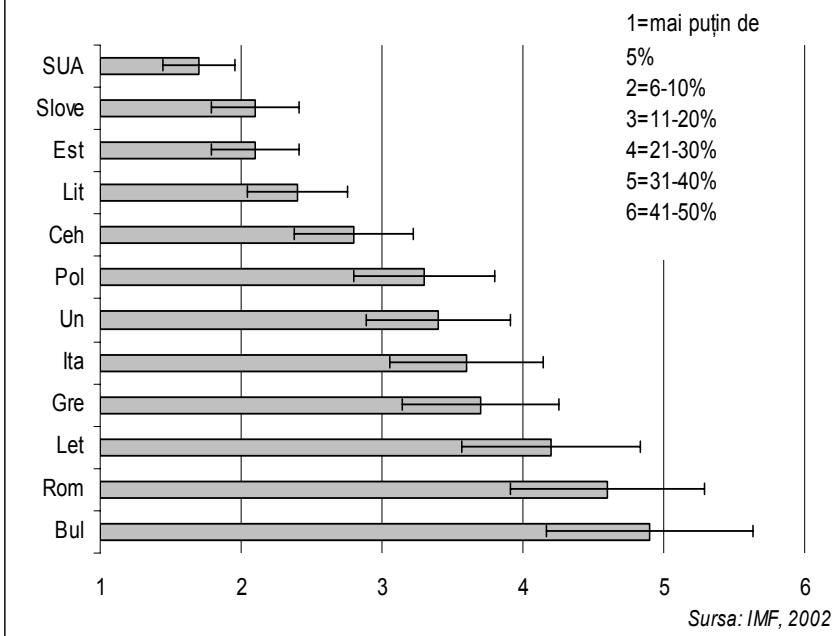
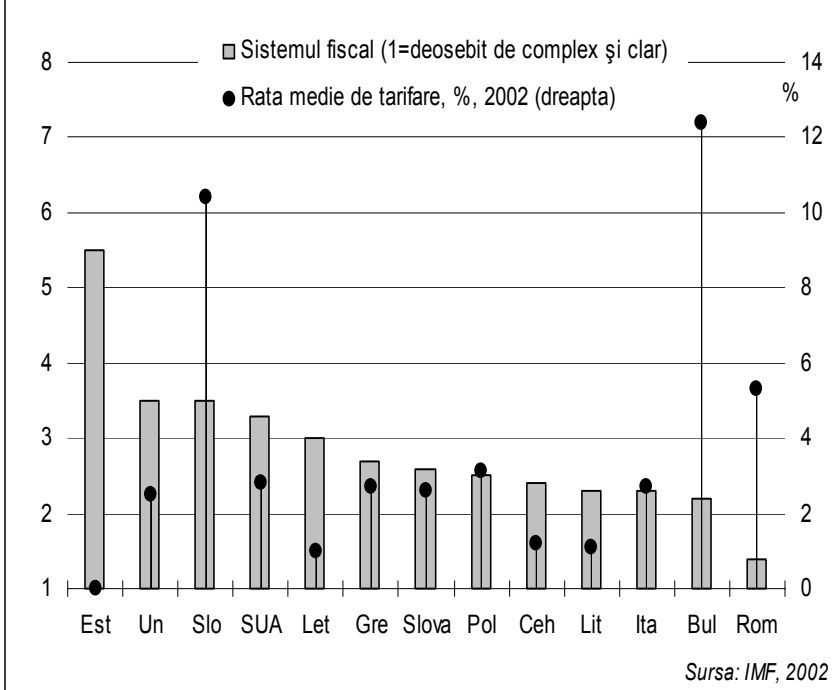
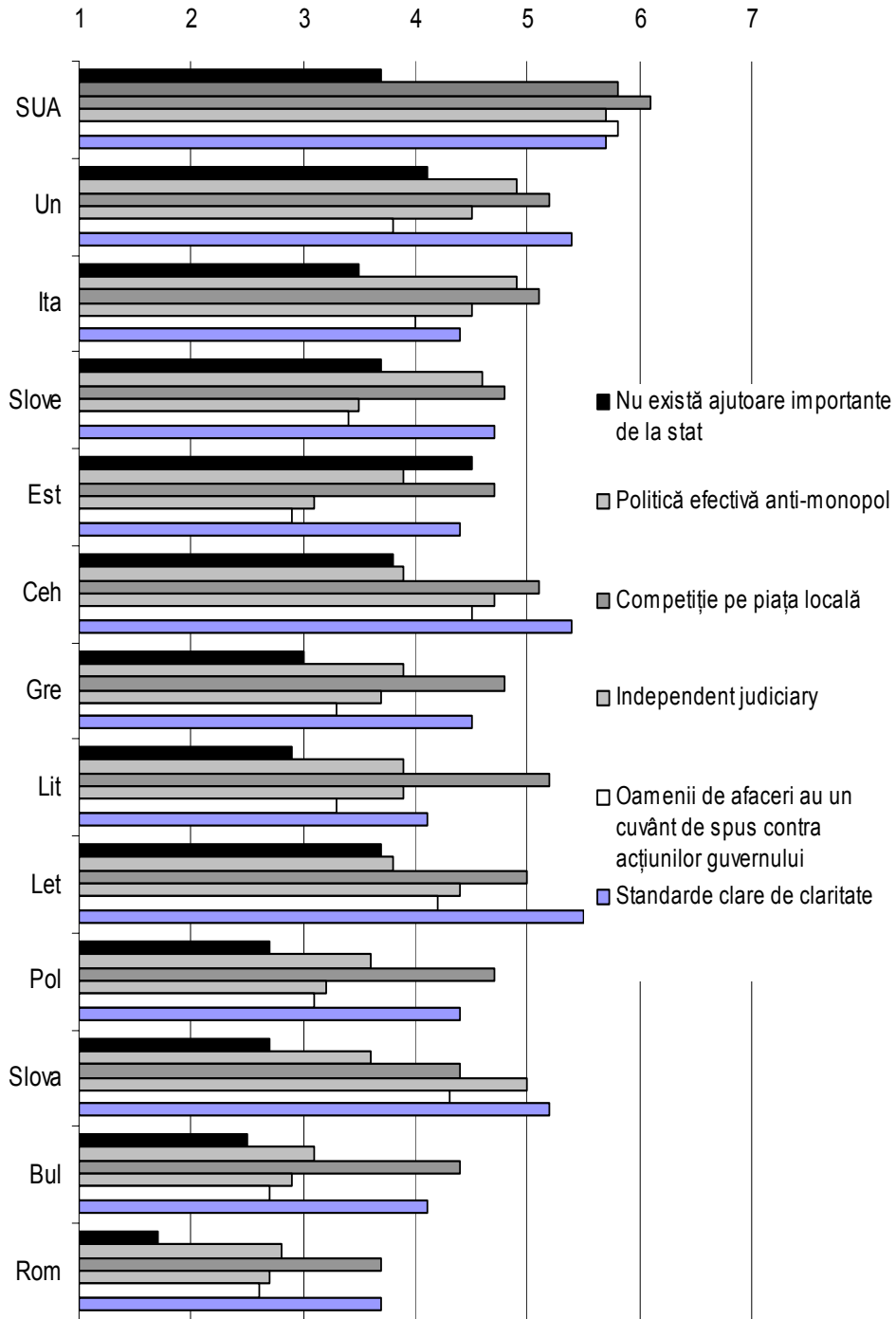


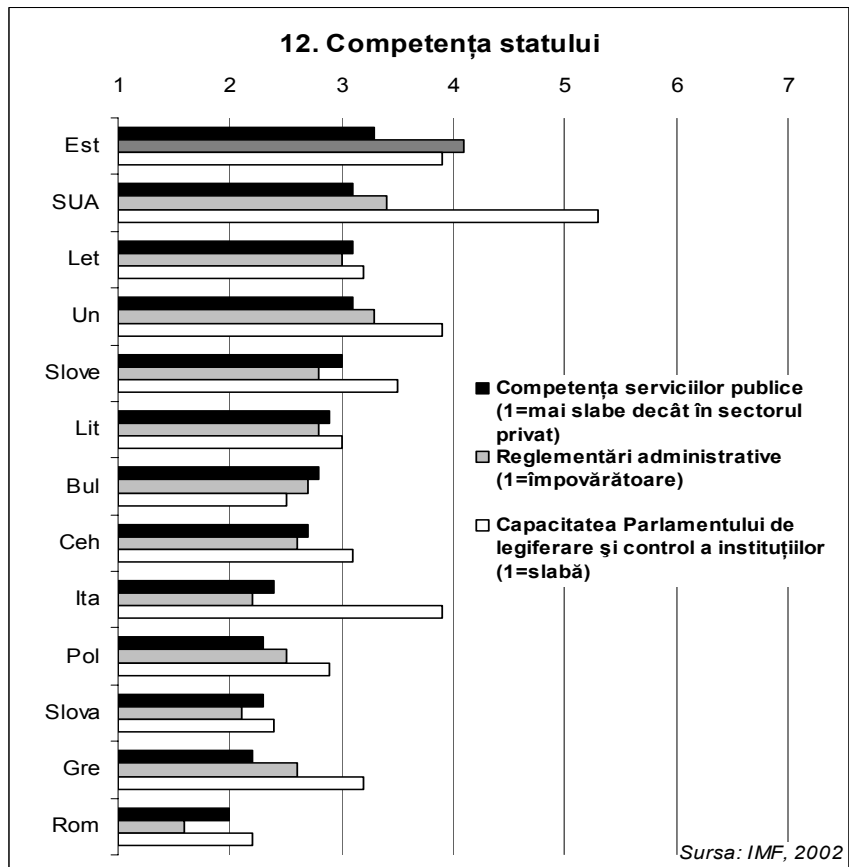
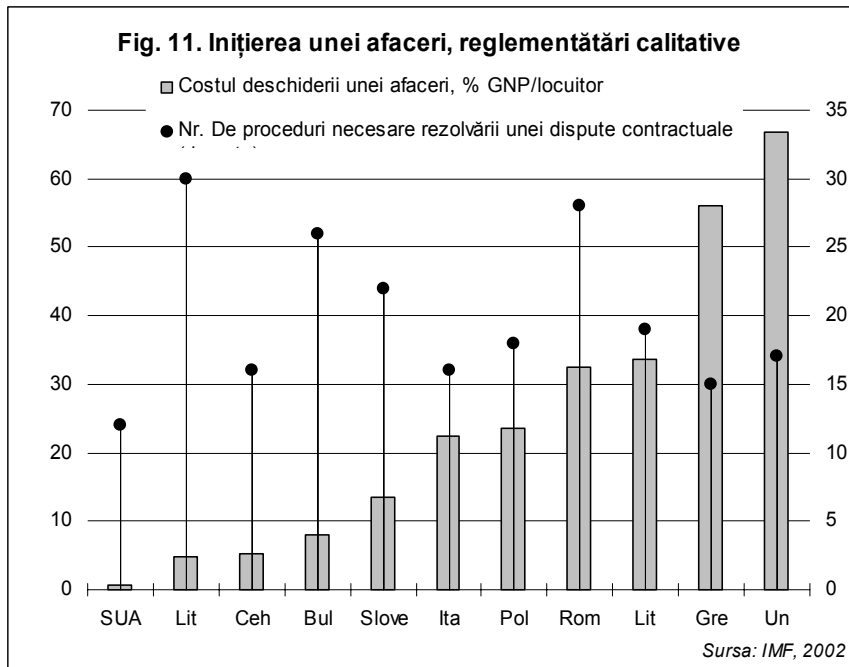
Fig. 9. Fiscalitate



10. Competiție, calitatea reglementărilor

1 = slabă





România pare a fi un loc riscant de făcut afaceri. Dar principalul vinovat nu sunt mafiile particulare – ele nu jecmănesc mai mult decât media pe regiune și sunt privite ca fiind chiar mai puțin apăsătoare decât în Italia. Problema este, din nou, statul, care nu a reușit să creeze un climat mai stabil pentru afaceri sau să câștige încrederea afaceriștilor. Lipsa încrederii și taxele mari (vezi mai jos) îi determină pe întreprinzătorii particulari să recurgă la clandestinitate, unde aranjează tranzacții în afara băncilor. Larga marjă dintre ratele de dobândă pasive și active, care este o altă măsură a riscului în economie în general și în sectorul bancar în special, contribuie de asemenea la acest efect. Ar fi o greșeală să tragem de aici concluzia că soluția ar fi să obligăm băncile comerciale prin măsuri administrative să reducă rata dobânzii (sau marja), așa cum se pare că a încercat să facă guvernul la un moment dat anul trecut. Relațiile de încredere între întreprinzători interni și instituții financiare internaționale trebuie construite în timp, urmărind politici coerente, stabile și rezonabile. În primul rând, povara statului trebuie redusă prin punerea la punct a sistemului de taxe complex și deformat (Fig. 9) și prin scăderea tarifelor relativ mari, care împovărează consumatorii români. Așa cum arată și datele, aceste scopuri nu sunt încă atinse.

Principala chestiune o constituie calitatea reglementărilor aplicate și oferta de bunuri publice de bază a instituțiilor de stat – bunuri publice în sensul general al cuvântului, incluzând legea și ordinea, protecția drepturilor de proprietate, sistem judecătoresc imparțial, executarea contractelor, stabilitatea mediului de afaceri. Pe lângă problemele menționate mai sus, putem identifica aici:

- Distorsionări de piață prin subvenționări
- Imprevizibilitate și despotism guvernamental
- Lipsa unui sistem juridic profesional și independent (în probleme comerciale), care determină agenții particulari să evite tribunalele
- Cost ridicat al serviciilor regulatorii furnizate de stat

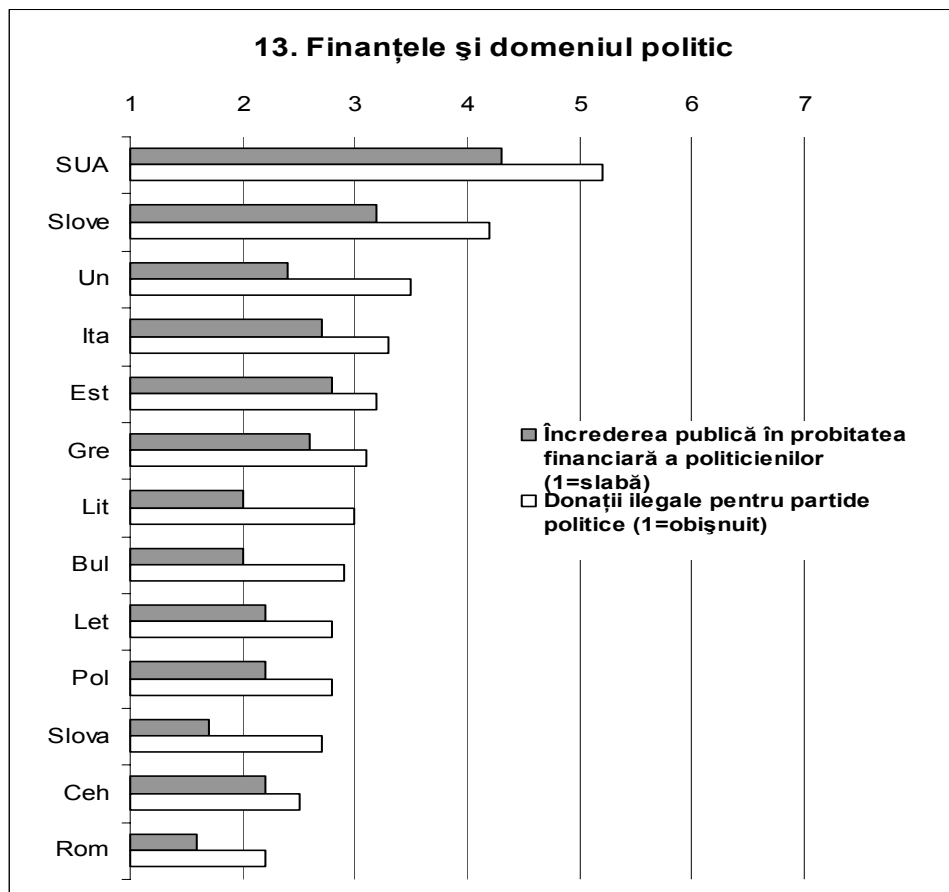
Toate acestea fac ca drepturile de proprietate să pară nesigure, iar statul pare să fie mai degrabă o problemă în sine decât un instrument de reformă. Tabelele de mai jos ilustrează acest lucru cu date în plus. Atât corpul legislativ român, cât și serviciul civil sunt considerate a fi cele mai incompetente în regiune, în timp ce proprietatea financiară a politicienilor se află în punctul cel mai jos. Neregularități financiare de partid apar și în alte țări, așa cum subliniază adesea politicienii români. Problema este că purtarea lor aici pare a fi mult mai gravă, judecând în termeni comparativi (Fig.13).

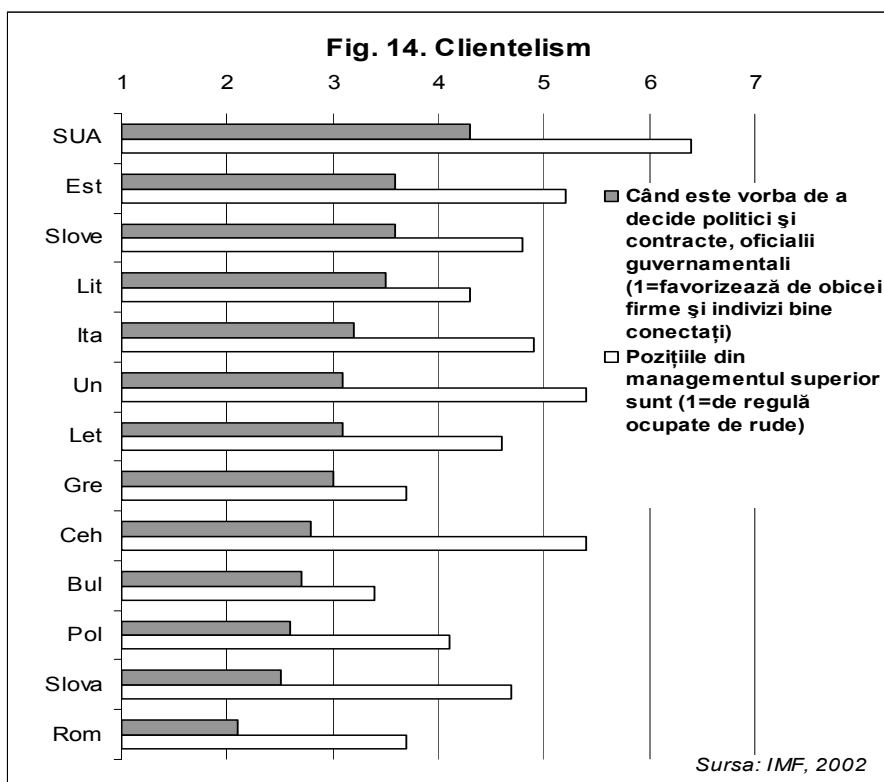
În felul acesta ajungem la discuția despre corupție, o temă larg dezbătută în ultima vreme. Nu este deloc surprinzător faptul că aceasta este văzută ca fiind puternică în România, o societate cu modele de acțiune publică tradiționale și de clan. Dar clientelismul nu se mărginește doar la sectorul public, ci se întinde și la cel privat, ceea ce este tipic pentru țările balcanice (Fig.14: publicul vede managerii publici și particulari formând un tot unitar care tinde să formeze rețele de familie). Totuși, România pare a fi statul cel mai acaparat de grupuri de interese particulare din regiune. Structura fondului de corupție de către afacerile private arată că fenomenul este cel mai strâns asociat cu ariile de politică internă (Fig.15).

Modelul lipsei de politici

**Prea multă
politică,
prea puține
politici**

Există ample dovezi care arată că peste tot în Europa Centrală și de Est, ca și în alte zone ale lumii, nivelul de satisfacție al cetățenilor în ceea ce privește instituțiile publice, clasa politică și întregul sistem democratic este în strânsă corelație cu eficiența statului în îndeplinirea funcțiilor sale: impunerea legii, securitatea și ordinea, stabilitatea regulilor jocului, livrarea de bunuri publice și servicii de bază. În aceste privințe, nici unul dintre cele 103 guverne post-comuniste din regiune nu s-a prezentat prea bine, iar în consecință, cu 2-3 excepții, nici un cabinet nu a fost reales în funcție în Europa centrală și de est (ECE) după 1989. Condițiile inițiale adverse și sarcina monumentală a reformei sunt probabil parte din explicație. Cu toate acestea, ele au fost deseori combinate cu indecizie, certuri politice, incompetență și corupție. Noii conducători au ajuns să prețuiască foarte repede frumusețea formală a politicii democratice – campanii, promisiuni electorale, pluralism, tehnici de relații publice – dar nu au acordat aceeași atenție celeilalte părți a ei, mult mai substanțiale: programe coerente, politici mai consistente și mecanisme de implementare.

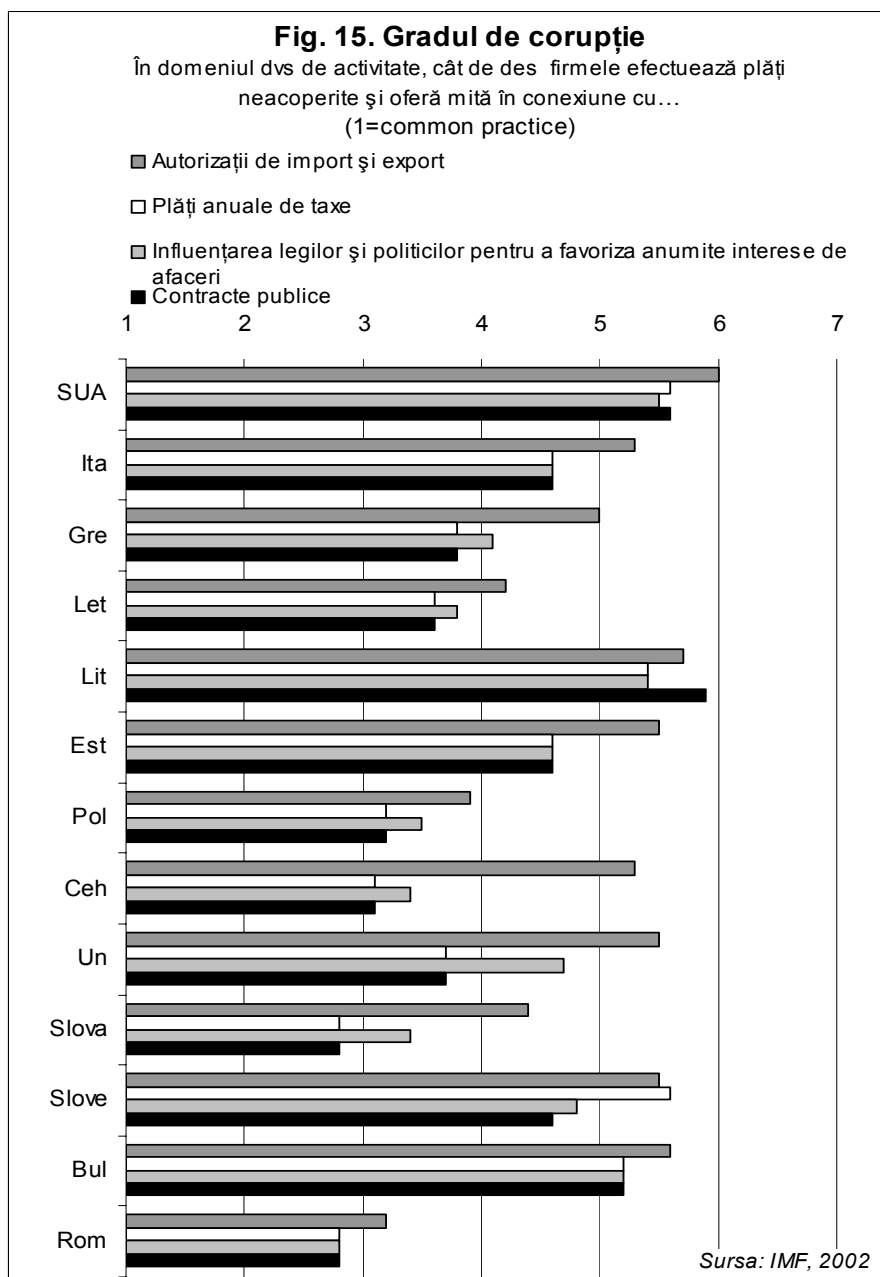




Această lipsă de atenție la promovarea politicilor poate părea ciudată la o primă vedere, din moment ce, așa cum am mai spus, performanța în producție este strâns legată de această a doua componentă a randamentului procesului de democratizare. Dar este de înțeles la o privire mai atentă: generarea și implementarea politicilor într-un mediu democratic cer profesionalism, deschidere și acordul de a fi tras la răspundere pentru rezultate, calități care sunt încă rare printre est europeni. Concentrarea pe *politici* (programe și rezultate) ca un concept opus celui de *politică* (competiție pentru putere) poate declanșa un proces masiv de restructurare a întregii elite naționale, în așa fel încât este de înțeles că toate grupurile de putere și prestigiu cu tradiție (fie că sunt parte din politica propriu-zisă, fie viața publică în mare: cercuri culturale, viața universitară, mass-media) rezistă în mod tactic acestor schimbări. Acest lucru explică și de ce guvernele încep să vorbească atât de des despre alegeri anticipate la jumătatea mandatului lor: pentru că nu se simt bine în medii stabile unde performanța politică poate fi observată și măsurată, iar când situația se agravează și presiunea unei reforme urcă, ele preferă să se bazeze pe ceea ce cunosc mai bine – organizarea de campanii.

Problema este cât se poate de serioasă. Lipsa acută de politici a afectat substanțial și ritmul dezvoltării umane. Cei mai mulți indicatori au fost moșteniți la nivele destul de ridicate de la regimul precedent în toate țările fost comuniste. UNDP măsoară dezvoltarea umană printr-o combinație de indicatori de educație, stare a sănătății și producție economică. În timp ce nivelul instrucției și durata medie a vieții se schimbă doar ușor de-a lungul timpului – chiar și acestea au înregistrat un ușor declin în

regiune după 1989⁴ - valorile PIB/cap de locuitor au fost mult mai instabile și au început anii '90 cu o tendință descrescătoare.



Lipsa unei creșteri consecvente și sustenabile în anumite părți ale regiunii în decada trecută se poate pune în mare parte pe seama eșecurilor din politica internă. Aranjamente instituționale greșite, lipsă de voință politică și absența tehnicilor de

⁴ Adevărat, cifrele de dinainte de 1989 sunt discutabile pentru multe țări și pentru România în primul rând, datorită tendinței fostului regim de a modifica statisticile

implementare – toate acestea pot fi grupate sub titlul de *guvernare slabă*, care, așa cum demonstrează această secție, explică de ce unele țări au dus-o mai rău decât altele. România este o leneșă printre țările în tranziție. Una din cele mai complete evaluări ale calității guvernării în lume, realizată de Banca Mondială și Universitatea din Stanford⁵, nu face decât să confirme cu date cantitative ceea ce UE, OECD și alte rapoarte internaționale au remarcat deja: faptul că există un deficit de guvernare în România, care traversează mai multe aspecte ale vieții publice (Fig. 16). Două lucruri sunt îngrijorătoare în mod special:

România s-a clasat ultima între națiunile ECE în ceea ce privește calitatea indicatorilor de guvernare, fiind împinsă în a doua ligă împreună cu țările sfâșiate de crize interne din Balcani și CSI

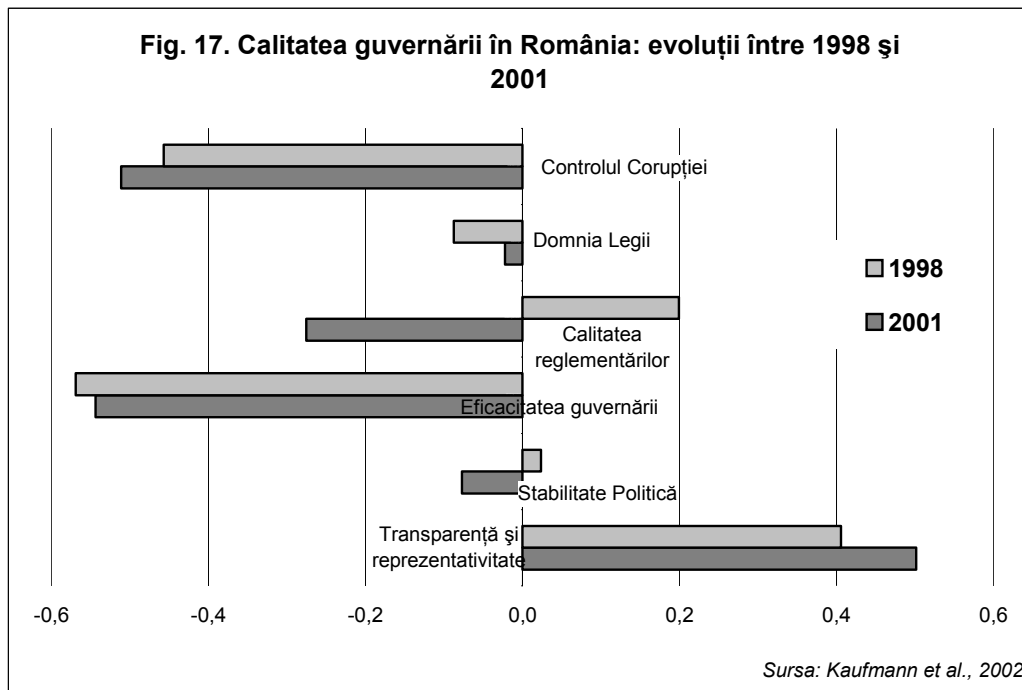
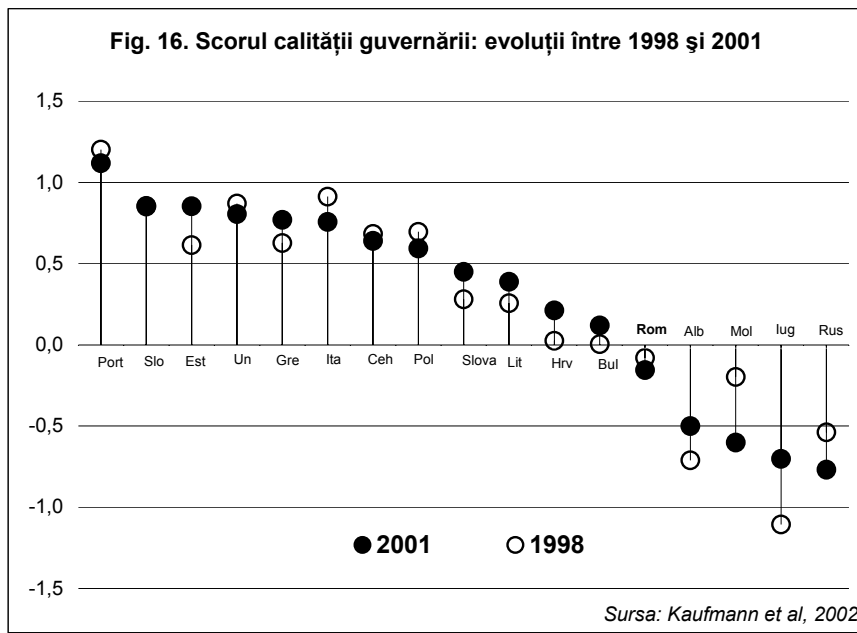
Nu numai că media generală este joasă, dar și calitatea guvernării în România s-a înrăutățit ușor între 1998 și 2001.

Nici o altă candidată la UE nu a trecut printr-o asemenea combinație de evoluții nefavorabile; până și Croația cea mutilată de război pare să o ia înainte mai repede – ceea ce explică recentul ei avans pe drumul spre aderarea la UE. Dacă descompunem media generală pe țară, putem vedea mai bine unde este problema. În timp ce în ariile politice (stabilitate politică) lucrurile arată destul de bine, ariile de implementare a politicilor sunt cele care țin media jos: eficiența propriu-zisă a guvernului și controlul asupra corupției (Fig.17). Mai mult, calitatea reglementării s-a înrăutățit în mod semnificativ între 1998 și 2001. Acesta este un lucru care trebuie subliniat atunci când este vorba despre prima decadă a tranziției în România: țara nu a reușit să continue liberalizarea obținută la începutul anilor '90 cu un program de politici sănătoase. Există mai multe motive care explică de ce acest lucru a fost posibil mai degrabă în România decât în alte locuri, iar ele vor fi explorate în detaliu în această secțiune a raportului.

**Liberalizarea
politică și
economică de la
începutul anilor '90
nu a fost urmată de
politici bune**

Când ceva se implementează în cele din urmă și funcționează, există două motive pentru care acest lucru se întâmplă. Primul este condiționarea externă suficient de puternică și de detaliată pentru a ține lucrurile pe direcția cea bună. Așa stau lucrurile cu anumite măsuri de stabilizare și liberalizare ale economiei românești, adoptate în mare în două etape: la începutul anilor '90 și între 1997-1998. Sau, al doilea motiv ar fi când are loc o criză bruscă ce obligă la implementarea unei soluții care fusese multă vreme dezbătută fără să se fi ajuns la nici o decizie. În mod clar, acesta este felul în care a fost obținut unul din cele mai importante succese în materie de politici din anii trecuți: curățarea și punerea la punct a sectoarelor financiare publice și private de după căderile bancare între 1997-2000. În unele cazuri poate funcționa o combinație de condiționare externă și măsuri impuse de criză, așa cum a fost cazul cu problema orfanilor: presiunea puternică exercitată de Bruxelles și Strasbourg pentru a lua o măsură în ceea ce privește orfelinetele mizere din România, plus un șir de scandaluri legate de adopțiile internaționale au forțat guvernul să acționeze și astfel un sistem mai modern de îngrijire a orfanilor a fost în cele din urmă implementat.

⁵ Kaufman, D., A. Kraay și P. Zoido-Lobaton, 2002. Probleme de guvernare II: Indicatori la zi pentru 2001. Banca Mondială și Universitatea din Stanford, www.worldbank.org/research/growth



Problema este că acești doi factori pot acționa numai în anumite zone. Impulsul extern sau cel motivat de criză ar putea să nu funcționeze cu aceeași eficiență în alte sectoare ale politicii economice sau sociale, unde nu există soluții standard (așa cum există în sectorul bancar, de exemplu), și este necesară o expertiză internă pentru a filtra și adapta local fondul celor mai bune practici internaționale. În condițiile în care comunitatea română de adoptare a politicilor continuă să fie slabă și neimplicată, lucrurile nu se vor schimba în bine.

Odată ce această structură vicioasă de interese s-a adaptat la împrejurările tranziției și s-a consolidat, nici chiar procesul de privatizare nu ar mai putea fi de prea mare ajutor. Întreprinzători privați, rezultați ori din privatizarea vechilor instituții, ori nou

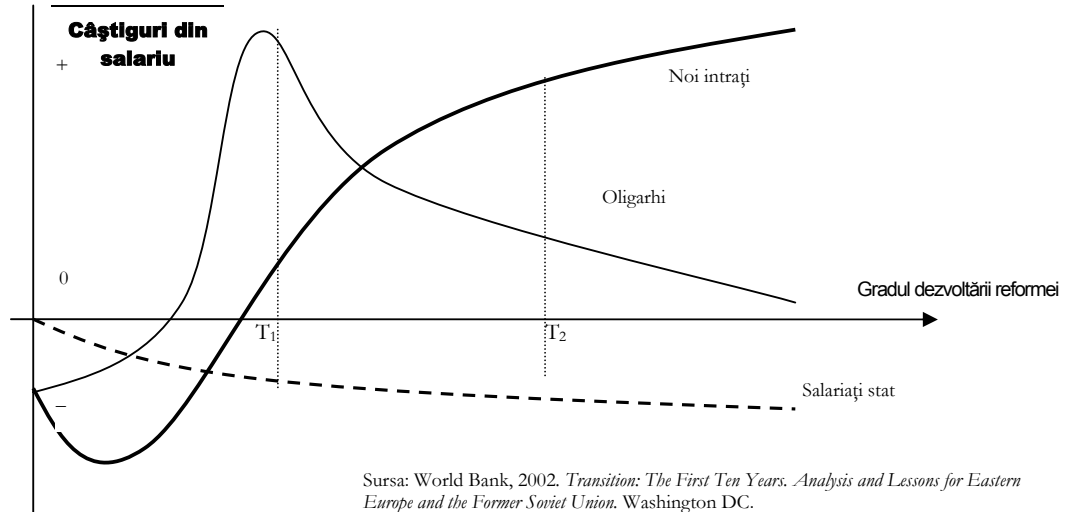
apăruți, perpetuează cu succes *societatea state capture* (statul confiscat de interese particulare). Putem face o distincție folositoare aici între *corupția obișnuită* (când un funcționar oficial își folosește funcția publică pentru a-și trage beneficii personale), *captura statului* (când întreprinzătorii privați reușesc să cumpere porțiuni din aparatul public pentru scopuri personale) și *influența* (când întreprinzători din afara aparatului de adoptare a deciziilor influențează regulile jocului, dar fără să recurgă la plăți private). A treia situație caracterizează, de exemplu, întreprinderi mari aparținând statului (sau care au aparținut statului), care, dacă ar fi restructurate, ar da naștere la probleme sociale. Această influență este în mare parte moștenită.

Cu precădere cea de-a doua situație, captura statului, este atât periculoasă, cât și specifică mediului post-comunist. Când statul nu asigură în cantitate suficientă bunurile publice necesare intrării și competiției corecte, lucrul cel mai rațional de făcut de către noii intrați este să apeleze la captura statului și la luare în gestiune ca o alegere strategică. Grupuri de captură cumpără direct de la stat un pachet de servicii la comandă inaccesibil competiției, incluzând accesul la piețe, drepturi de proprietate și executări de contracte. Pe de altă parte, atâta vreme cât autoritățile pot vinde privat la un anumit preț ceea ce ar fi trebuit să fie gratis pentru toți, acestea nu sunt motivate să îmbunătățească procesul de asigurare a bunurilor publice, pentru că acest lucru le-ar diminua rentele – dimpotrivă, ele au toate motivele să scadă producția și să pornească la șantajarea tuturor clienților potențiali. Această mișcare perversă arată de ce modul de gândire care consideră corupția ca fiind un act de nesupunere civilă justificată sau un lubrifian al mecanismului comerțului este în mod flagrant greșit. Instabilitatea și nesiguranța generală ale regulilor jocului îi determină pe întreprinzători să se angajeze în tranzacții de scurtă durată, în care costurile și beneficiile sunt simultane și imediate, iar contractele se execută mai mult sau mai puțin de la sine putere⁶. Aceasta înseamnă o piață ca un bazar. Prin contrast, societățile moderne sunt bogate și dinamice pentru că întreprinzătorii pot încheia afaceri de lungă durată și pot investi în viitorul lor. Aceste tranzacții nu se execută de la sine putere, ci sunt *puternice în drepturi*: există o rețea densă de instituții imparțiale care protejează agenții sociali împotriva înșelătoriilor și a furturilor din partea partenerilor de afaceri sau a puterii politice. Exact această rețea instituțională lipsește (sau este incompletă) în țările de tranziție.

**”CAPTURAREA
STATULUI” DE
CĂTRE GRUPURI
DE INTERES
PRIVATE
REPREZINTĂ
PRINCIPALA
AMENINȚARE LA
ADRESA
STABILITĂȚII
SOCIALE ÎN
ROMÂNIA**

⁶ Olson, M., 2000. Putere și prosperitate: creșterea numărului de dictaturi comuniste și capitaliste. Basic Books, NY

Fig. 18. Câștigătorii și perdanții evoluției reformei: câștigurile se modifică în funcție de depășirea primului stadiu (liberalizare 0-T1) și trecerea la consolidarea drepturilor de proprietate și regulilor competiției libere (T1-)

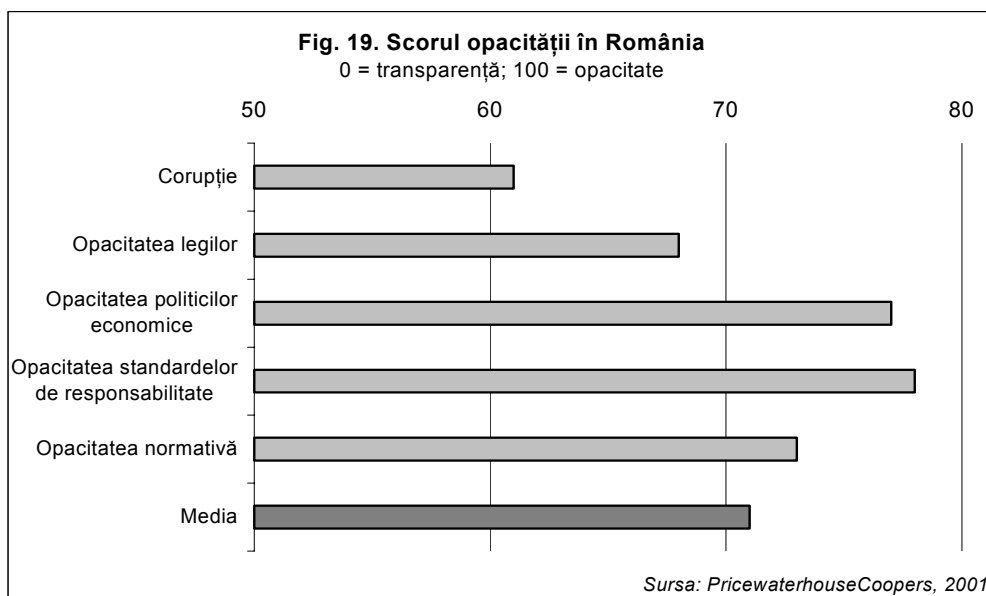


Societățile post-comuniste nu se mai confruntă cu un stat monstruos, așa cum s-a întâmplat în regimul anterior, ci cu un grup de oligarhi privați puternici care manipulează politicienii, modelează instituțiile și controlează mass-media pentru a-și impune sau proteja imperiile pe socoteala interesului public. Cum regimul comunist a lăsat în urmă un sector public slab și supra-extins, permeabil la negocieri de tip caz după caz, așa cum am explicat mai sus, acest lucru a făcut procesul de capturare mai ușor după 1989, prin intermediul numeroaselor puncte de intrare existente. Cei mai probabili a fi profitat de aceste oportunități sunt indivizi cu control substanțial de facto asupra proprietăților statului și cu legături strânse cu vechea elită politică. Odată ce și-au consolidat pozițiile actuale, cei care au intrat devreme în sistem au toate motivele să oprească reformele după primele faze ale acestora – punctul T1 în Fig. 18. Această primă fază constă în mod tipic în câteva liberalizări ale comerțului și prețurilor, privatizări și îndepărtarea controlului statului asupra activității economice private, și acesta este momentul când își pot schimba controlul informal asupra resurselor publice în câștiguri personale substanțiale prin intermediul luării în gestiune, arbitrajului sau jefuirii patrimoniului. Dar aceasta nu include întărirea instituțiilor de proprietate, a garanțiilor contractuale sau liberalizarea competiției. Cei intrați printre primii au fost modelați de caracteristicile acestei prime etape a reformelor și știu că nu ar supraviețui dacă competitivitatea și profesionalismul domeniilor lor de afaceri cresc. Drept urmare, începând cu momentul T1 încolo ei devin aliați naturali ai lucrătorilor din sectorul de stat în împotrivirea la viitoare reforme și la ridicarea noilor venituri.

Implicațiile sunt clare. Luarea în gestiune și jefuirea patrimoniului reduc per total bunăstarea socială prin distribuție refractară, în timp ce împotrivirea la reforme blochează ridicarea noilor venituri, înăbușind inovația și dezvoltarea. În societățile *state capture*, dezvoltarea per ansamblu a sectorului întreprinzător este cu aproape 10%

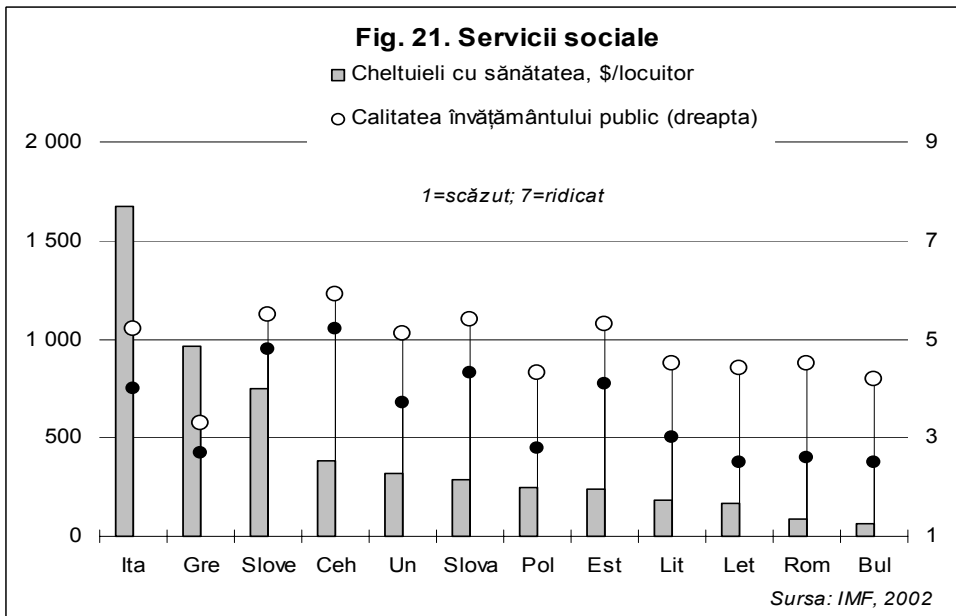
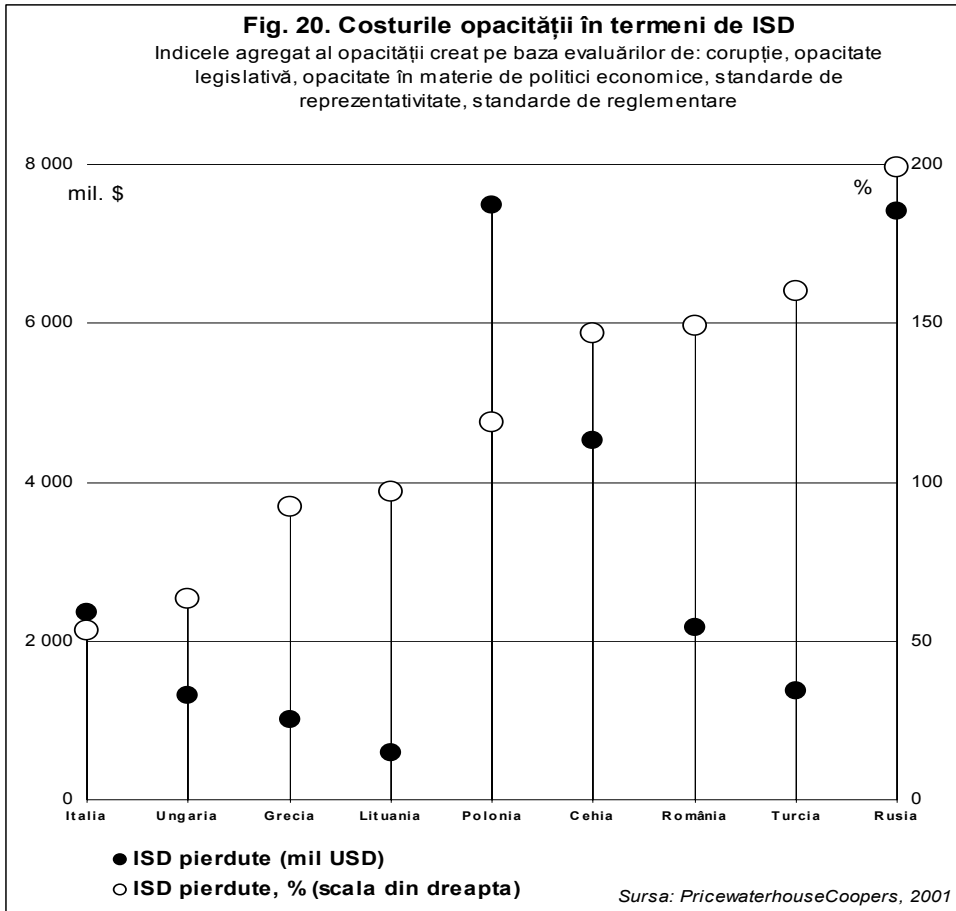
mai scăzută de-a lungul unei perioade de trei ani⁷. Aceste societăți dețin și un înalt grad de opacitate – atât ca un simptom și cauză a capturii statului, cât și ca principalul generator de politici neclare și întrerupător în cercul politicii moderate (Fig. 19). Dacă evaluările făcute de Pricewaterhouse Coopers sunt corecte, România plătește un preț mare în ceea ce privește investiția străină directă pierdută datorită opacității ei politice și capturii statului: Investițiile străine directe sunt la mai puțin de jumătate din nivelul la care ar trebui să fie în condiții de transparență (Fig.20). Societatea funcționează într-un regim sub valoarea optimă și cu trecerea timpului este cu atât mai greu de inițiat politici publice eficiente, deoarece acestea ar amenința starea actuală. De aici modelul de politici care lipsește descris mai sus.

Mai mult, există multiple dovezi că asigurarea bunurilor publice de *rang secundar* – cum ar fi educația sau sistemul de îngrijire medicală, care sunt investiții de lungă durată în capitalul uman al comunității – nu poate fi organizată în mod eficient dacă bunurile publice de *prim rang* nu sunt garantate (lege și ordine, drepturi de proprietate, guvernare responsabilă). România are unul dintre cele mai scăzute niveluri de cheltuieli cu educația și îngrijirea medicală printre țările ECE, ca procentaj din PIB. Pe deasupra, nivelul egalității accesului la serviciile sociale (cum ar fi îngrijirea medicală) este de asemenea mai scăzut decât ar fi de așteptat într-o țară fost comunistă (Fig. 21). Reducerea nivelului corupției are de obicei drept rezultat câștiguri sociale semnificative care se măsoară în rate de mortalitate infantilă și rate de abandon școlar, așa cum multe studii au arătat⁸.



⁷ Hellman, J. et al, 2000. *Prinde statul, prinde zăua: Captura statului, corupție și influență în tranziție*. Policy Research Working Paper 2444, Banca Mondială

⁸ Gupta, S., et al., 2000. *Corupția și asigurarea îngrijirii medicale și a serviciilor educaționale*. IMF Working Paper 116.



REFLECȚII ASUPRA FOII DE PARCURS

Daniel Dăianu

Introducere

Summitul de la Copenhaga, din decembrie trecut, a adus câteva vești bune pentru România. Comisia Europeană a acceptat 2007 ca dată posibilă pentru aderare și a fost conceput un plan de creștere considerabilă a asistenței financiare pentru atingerea acestui scop; astfel, fondurile nerambursabile de la UE ar putea atinge 1 miliard de euro anual până în 2006 dacă România își va demonstra capacitatea de a absorbi eficient aceste fonduri.

AVERTISMENT

Din 2000 – după ce România a fost invitată în decembrie 1999 să înceapă negocierile de aderare – Comisia Europeană publică rapoarte regulate de examinare a societății românești. Aceste rapoarte oferă mijloace de monitorizare a parcursului către aderare. La Copenhaga, oficialii români au insistat să primească o foaie de parcurs, care să puncteze reformele necesare și să asigure o călătorie fără emoții pe drumul aderării. Unii analiști români s-au grăbit să afirme că aderarea este o chestiune ca și rezolvată dacă autoritățile respectă cu strictețe prevederile foii de parcurs – de parcă țara ar fi pusă pe „pilot automat” în drumul său către aderare.

Deși foaia de parcurs este destul de explicită în multe privințe, ea lasă o serie de aspecte neabordate. De aceea este firesc să atragem atenția asupra unora dintre aceste aspecte, care, probabil, merită atenția și dezbateră publică.

Ce nu spune foaia de parcurs!

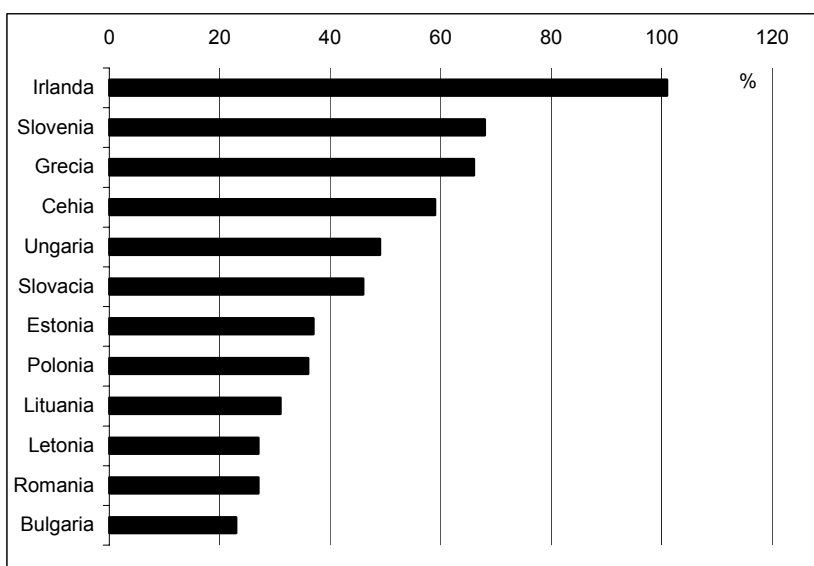
Adoptarea acquis-ului comunitar (setul de norme și reglementări comunitare) este numai într-o măsură redusă o operațiune tehnică, aceea de transpunere a regulilor Uniunii Europene în legislația românească. Într-un sens mai profund, asimilarea acquis-ului privește funcționarea efectivă a instituțiilor autohtone, ca precondiție pentru performanța economică și socială. Și este de la sine înțeles că această funcționare nu poate fi pur și simplu decretată, nici atinsă peste noapte. Din acest motiv Comisia Europeană a evidențiat necesitatea reformei administrației publice și a justiției, și a luptei împotriva corupției instituționalizate.

Aș spune că reformele care ne sunt cerute de aderarea la UE sunt mai dificile (mai complexe) decât crearea unei economii de piață și a unei democrații liberale. Aceasta pentru că Uniunea este deopotrivă rodul dezvoltării organice și al construcției instituționale. Aceasta din urmă este menită să apropie, instituțional și funcțional, contexte naționale care împărtășesc un nivel relativ comparabil de dezvoltare economică. Aderarea implică o serie de adaptări instituționale, care altfel nu ar fi fost

cerute⁹ – aceste adaptări ar putea complica reformele din cauza costurilor inerente rezultate din complexitatea lor¹⁰.

În pofida persistenței unor discrepanțe economice, UE este formată din economii/societăți prospere. Iată de ce se poate remarca faptul că România se confruntă cu un handicap major de dezvoltare, care nu poate fi înlăturat cu rapiditate (Fig. 1). S-ar putea găsi cineva care să arate spre Letonia, aflată la un nivel similar al venitului pe locuitor, și care, foarte probabil, va deveni membră a UE în 2004. Însă Letonia este o țară relativ mică (atât ca suprafață cât și ca populație), cu o structură economică mai puțin complicată și cu mai puține dezechilibre structurale greu de rezolvat. În același timp, criteriile de la Maastricht (referitoare la nivelul inflației, diferențialul ratei dobânzii, limitele deficitului bugetar și a variației ratei de schimb) nu sunt simplu de îndeplinit și riscă să limiteze potențialul de creștere economică¹¹. Nu în ultimul rând, autonomia politicii economice va fi sever restrânsă, chiar și în perioada de pre-aderare, ceea ce ar putea reduce considerabil capacitatea de a face față unor șocuri adverse.

Fig. 1. Venitul pe cap de locuitor în Europa (1998, la paritatea puterii de cumpărare, % din media UE)



Sursa: "Progress Towards the Unification of Europe" World Bank, Washington DC, 2000, p. 40.

⁹ De exemplu, prevederile acquis-ului referitoare la legislația de securitate socială și protecție a mediului.

¹⁰ Acesta este principalul argument al celor care susțin că modelul comunitar (continental) este mai puțin adecvat pentru convergența cu țările dezvoltate. Un exemplu concret este ceea ce unii consideră a fi piața muncii suprareglementată din UE.

¹¹ Printre altele, ca urmare a efectului Balassa-Samuelson.

Fig 1.1. Intervalul de timp necesar pentru a recupera decalajul venitului pe locuitor (la paritatea puterii de cumpărare) cu UE

	Ipoteza unei creșteri economice anuale de 5% pe termen lung		
	media	75% din media UE	50% din media UE
Slovenia	13	3	
Rep. Cehă	18	8	
Ungaria	24	14	0
Slovacia	31	16	2
Estonia	34	24	10
Polonia	34	24	10
Letonia	40	30	16
Lituania	40	30	16
România	45	35	21
Bulgaria	50	40	26

Sursa: "Progress towards the unification of Europe", World Bank Report (2000), p. 42. Interpretare: presupunând că țările candidate cresc anual cu 5% și că rata similară de creștere în UE este de 2%, vor fi necesari între 13 ani (pentru Slovenia) și 50 de ani (pentru Bulgaria) să atingă nivelul de convergență cu media UE. România ar avea nevoie de 45 de ani pentru a ajunge la acest rezultat¹².

"Economia politică" a extinderii este de asemenea un aspect cu impact semnificativ asupra aderării României; dacă primul val al extinderii către Est (din 2004) poate fi considerat ca și îndeplinit, următoarea secvență a acestui proces nu mai este așa de sigură¹³. Valurile ulterioare de extindere depind de metabolismul intern al Uniunii, care ar putea avea de suferit din cauza creșterii discrepanțelor în performanța economică, și de formarea diverselor "alianțe" în cadrul Uniunii, fiecare având o viziune proprie privind adâncirea și managementul problemelor interne ale UE, ca și formularea unei politici externe și de securitate comune.

¹² Vezi "Progress Toward the Unification of Europe", Washington DC, World Bank, 2000, p. 42.

¹³ Șansele României și Bulgariei depind și de modul în care decurge primul val al extinderii din 2004.

În consecință, implementarea acquis-ului implică beneficii și costuri, iar acestea din urmă nu trebuie subestimate. Mai mult, costurile nu sunt ușor de descris și de cuantificat, ceea ce ar putea crea o problemă de credibilitate pentru autoritățile românești în cazul în care aceste costuri s-ar dovedi substanțial mai mari decât fuseseră anticipate.

Se poate argumenta că beneficiile ar fi mult mai mari decât costurile. Negocierile de aderare ar disciplina procesul decizional și ar crește coerența și consistența reformelor cerute de aderarea la UE; în contextul asimilării acquis-ului, legătura cu UE pare mult mai profundă decât cea cu instituțiile financiare internaționale. Uniunea Europeană ar putea da economiei românești avântul de care aceasta are nevoie pentru depășirea problemelor de dezvoltare și de modernizare cu care se confruntă. Într-un număr precedent¹⁴ se făcea referire la cunoscuta afirmație a lui Paul Rosenstein cu decenii în urmă, conform căreia Europa de Sud Est are nevoie de un avânt pentru a depăși rămânerea sa în urmă¹⁵. Analiza sa este valabilă încă, în multe privințe, și relația multifactuală cu UE ar putea conduce la un progres economic deosebit, prin modernizarea economiei românești și creșterea competitivității sale. Dincolo de beneficiile induse de reformele instituționale, asistența financiară – care se poate ridica la 2.5% din PIB – poate avea un mare impact, dacă este folosită corespunzător. Uniunea poate reprezenta de asemenea un *adâpost* economic într-o perioadă de multiple incertitudini și temeri la nivel mondial.

Aprecierile trecute în revistă mai sus pregătesc terenul pentru observarea unei serii de aspecte pe care foaia de parcurs le lasă deschise, sau nu le abordează deloc. Foaia de parcurs oferă cadrul de acțiune al politicii economice și termene de referință pentru constatarea progresului, dar nu poate crea condițiile suficiente pentru eficacitatea guvernantei publice. Multe dintre dilemele și întrebările cu care se confruntă societatea românească își pot găsi doar o rezolvare internă, iar procesul decizional nu poate decât să rămână în atribuțiile autorităților românești; proprietatea asupra politicii economice nu poate fi transferată către Bruxelles. Astfel de observații sunt enumerate în continuare.

Câtă vreme foaia de parcurs este incompletă (și nici nu poate fi altfel) și, în plus, există aspecte care nu au soluții evidente, înseamnă că este loc de negociere în dialogul politic permanent dintre factorii de decizie români și Comisia Europeană. Acest dialog ar trebui să se bazeze pe câteva premise precum: **pot exista, frecvent și în multe domenii¹⁶, diferite opțiuni de politică economică**; dincolo de procesul de adâncire a integrării, și de implementare a acquis-ului, există o varietate semnificativă de politici și instituții în interiorul Uniunii, fapt care arată că **decidenții din România pot și trebuie să facă alegeri de politică economică**, iar aceste

¹⁴ “Is catching up possible?”, Annual EWR, 2001

¹⁵ Rosenstein s-a referit la interdependențele fundamentale din economie, care ar putea bloca dezvoltarea economiei în absența unei coordonări funcționale între părțile sale componente (între industrii). Dezvoltarea necesită evoluții complementare de acțiuni și resurse. Iar astfel de eforturi simultane nu pot fi posibile în lipsa unui stimul puternic, al unui “avânt” (*big push*). Aceasta este problema fundamentală pe care trebuie să o abordeze factorii de decizie.

¹⁶ Este de apreciat că negociatorii români se străduiesc să argumenteze cazul României, astfel încât să protejeze sectorul agricol până după 2010.

alegeri ar trebui să încerce optimizarea rezultatelor în funcție de condițiile interne și posibilele circumstanțe externe (astfel de alegeri pot opera în domeniul politicii fiscale și al politicii agricole).

Alegerile de politică economică trebuie să servească principalele scopuri ale politicii economice (creștere, dezinflație, coeziune socială, etc) luând în calcul compromisurile inerente (ex: forțarea creșterii economice poate face rău balanței externe). Politica economică trebuie să respecte abc-ul economiei sănătoase (inflație scăzută, echilibru fiscal, constrângeri bugetare tari) și să fie în același timp pragmatică; nu este util să cazi în fundamentalism teoretic atunci când te confrunți cu situații reale. De exemplu, precedentele rapoarte EWR au subliniat nevoia de a reglementa eficient piața (și de a lega privatizarea producției și distribuției de energie cu reglementarea efectivă a pieței, care ar trebui să protejeze consumatorii finali).

Politica economică trebuie să se axeze pe probleme reale și să evite deciziile grăbite, care ar putea aparent să creeze un câștig de imagine (prestigiu) dar care ar putea fi destul de costisitoare dacă nu se dovedesc adecvate. Un exemplu este, în opinia mea, liberalizarea grăbită a contului de capital, prevăzută a se finaliza (cu mici excepții) până în 2004. EWR nr. 1/2003 a susținut necesitatea reconsiderării calendarului actual de liberalizare, care nu este impus de UE. Deși România a cunoscut în ultimii ani o recuperare economică, și o serie de indicatori macroeconomici se prezintă destul de bine (datorie externă scăzută, rezerve oficiale substanțial mai mari decât în urmă cu câțiva ani, deficit scăzut de cont current, etc), persistă vulnerabilități majore pe care procesul decizional nu trebuie să le ignore de dragul unor beneficii temporare, poate chiar iluzorii.

Soarta industriei naționale depinde de modul în care sectoarele interne (întreprinderile interne) se integrează în rețelele industriale europene. Autoritățile publice au un rol de jucat în această direcție prin folosirea unor instrumente variate de politică economică (inclusiv stimulente fiscale și un mediu de afaceri mai favorabil investițiilor în industrie). Această aserțiune nu înseamnă însă că trebuie continuată subvenționarea găurilor negre din economie și punerea presiunii pe companiile de succes.

Este necesară îmbunătățirea masivă a infrastructurii. Fondurile de la UE și de la alte instituții specializate (în special Banca Europeană de Investiții) sunt esențiale în acest scop. Experiența Portugaliei, Spaniei și Greciei arată progresul fantastic care poate fi obținut prin folosirea judicioasă a fondurilor structurale ale UE. Dar Guvernul trebuie să folosească mult mai eficient fondurile; majoritatea inițiativelor în această direcție trebuie să vină de la autoritățile publice. Cu cât se vor raționaliza cheltuielile bugetare și se va spori colectarea taxelor, cu atât mai mult se vor putea alocă fonduri către infrastructură – când infrastructura este privită drept bun public (Fig. 2).

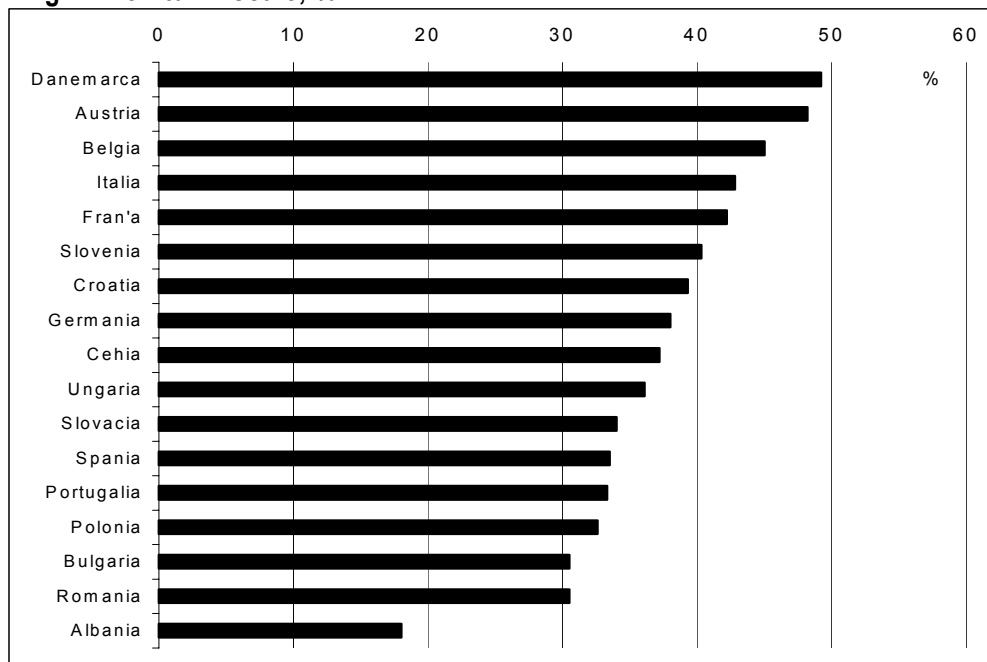
România trebuie să aloce mai multe resurse – prin bugetul public – ca să ofere cetățenilor săi servicii de educație și de sănătate. Acest aspect va constitui o provocare majoră în anii următori. Ca și în cazul infrastructurii, o economie mai performantă și o colectare mai bună a taxelor vor permite progrese semnificative în această direcție.

Agricultura va reprezenta, foarte probabil, o piatră de încercare pentru aderarea României, pentru că dă de lucru unei bune părți a populației active și contribuie

destul de mult la formarea PIB (aproximativ 18%). Dosarul agricol al României este mult mai complicat decât în cazul Poloniei, care a avut cele mai mari dificultăți în negocierile cu UE tot la capitolul agricultură (România are mai multe zone rurale și este mai puțin dezvoltată decât Polonia). Trebuie avută în vedere și subvenționarea masivă a acestui sector în UE, și decizia de a reduce gradual subvențiile – care va avea impact asupra agriculturii românești la momentul prevăzut pentru aderare. În plus, aspectul economic al problemei poate fi agravat de posibila răsturnare a tendinței migratorii din ultimii ani, când s-a produs un exod al populației de la oraș la țară. Consolidarea unor ferme extinse ar putea forța populația mai tânără să caute locuri de muncă în zonele rurale, ceea ce ar putea recrea vechea problemă a surplusului de populație rurală¹⁷, dacă alte sectoare de activitate nu oferă un număr suficient de locuri de muncă.

Este posibil ca, având în vedere îmbătrânirea demografică din Europa și înclinația crescută a românilor de a lucra în străinătate (datorită diferențialului salariilor), exportul de forță de muncă să ofere o alternativă de evitare/restrângere a unei probleme sociale majore. România trebuie să evite o evoluție de tip latino-american în această privință, și trebuie încheiate cu UE acorduri care să prevină o asemenea situație. În fapt, s-ar putea să se pregătească o “înțelegere” de anvergură în această direcție. Astfel, țările candidate ar putea exporta forță de muncă în UE, acești cetățeni estici care lucrează în străinătate ar trimite mai mulți bani acasă, iar aceste transferuri private ar oferi o plasă de siguranță inedită¹⁸.

Fig. 2. Venituri fiscale, % PIB



Sursa: Pradeeb Mitra, Nick Stern, "Tax Reform in Transition", World Bank, manuscris 2002

¹⁷ Această problemă a fost discutată aprins în România anilor 20 și 30 ai secolului trecut. O figură proeminentă în aceste discuții a fost faimosul economist Nicholas Georgescu Roegen, care – în timpul anilor 40 – a fost forțat să părăsească țara și, ulterior, a predat la Universitatea Vanderbilt din USA.

¹⁸ Transferurile private din străinătate au însumat aproape 1600 milioane USD în 2002. Aceste transferuri au contribuit masiv la reducerea deficitului contului curent la aproximativ 4% din PIB, și au depășit cu peste 50% volumul investițiilor străine directe.

Capacitatea de absorbție

Capacitatea de a absorbi fondurile UE va juca un rol critic în următorii câțiva ani. Oficialii UE și-au manifestat rezervele privind capacitatea României de a absorbi corespunzător fondurile iar autoritățile române au reacționat prompt în această privință. Aici se cuvin clarificate câteva aspecte. În primul rând, capacitatea de absorbție privește toate țările candidate. În al doilea rând, țările care sunt mai fragile instituțional și care au mai mult de luptat cu grupurile de interese (și cu corupția) sunt mai puțin înclinate să folosească eficient fondurile de la UE. În al treilea rând, fondurile structurale sunt mai importante pentru economiile mai sărace. Trebuie subliniat, totuși, că și beneficiul marginal al folosirii eficiente a fondurilor structurale este mai mare în economiile mai puțin dezvoltate. Și nu în ultimul rând, folosirea fondurilor comunitare trebuie văzută în contextual mai larg al capacității României de a folosi productiv toate resursele investiționale interne și importate.

Este necesară o distincție: între o criză acută de resurse și capacitatea de absorbi (utiliza) eficient resursele. În general, țările sărace, în pofida nevoii lor de resurse, au o capacitate limitată de a le utiliza eficient; iar precaritatea instituțiilor lor explică mult din aceste limite. Capacitatea de absorbție poate fi percepută static și dinamic. Însă în ambele cazuri, această capacitate, fără a fi nelimitată, rămâne totuși variabilă. Aceasta înseamnă că, la un moment dat, o țară poate folosi mai multe sau mai puține resurse, mai mult sau mai puțin eficient. Atât în termeni statici cât și dinamici, capacitatea de absorbție depinde de o serie de parametri și variabile. Cadrul instituțional este un astfel de parametru pe termen scurt, dar devine o variabilă pe termen lung. Alegerile de politică economică sunt variabile atât pe termen scurt cât și pe termen lung. Definirea priorităților, ca opțiune de politică economică, este tot o variabilă. Iar formarea alianțelor de părți interesate, în favoarea reformelor, este de asemenea o variabilă.

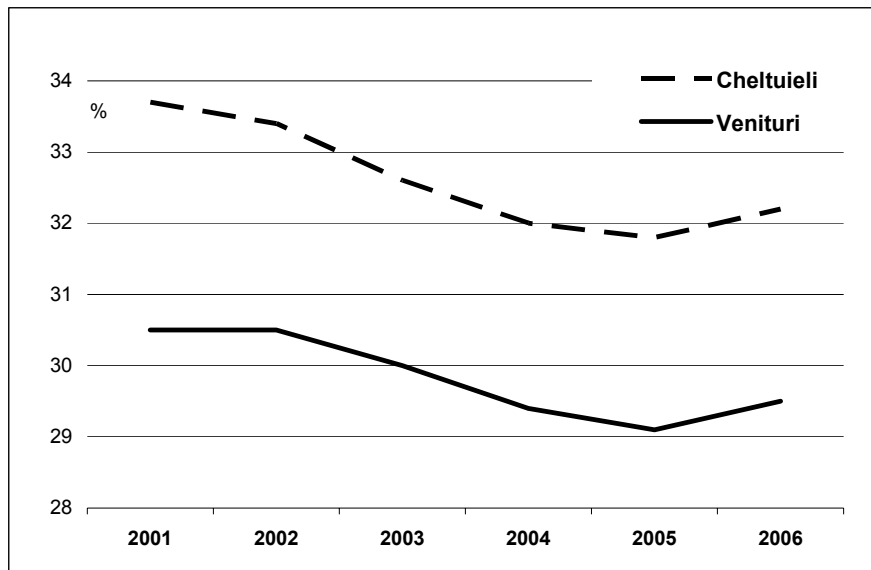
Nu este suficient să examinăm capacitatea de absorbție a României într-un context pur național. Contextul internațional și dinamica politicii UE trebuie luate în considerare foarte atent. Au fost multe discuții la summitul de la Copenhaga cu privire la volumul asistenței financiare pentru țările candidate. Au fost voci puternice în Uniune (țările donatoare, mai ales) care au susținut că politica regională a UE nu a avut succes. Mai mult, creșterea dificultăților economice în UE reduce apetitul țărilor mai bogate să asiste financiar țările mai sărace, iar acest sindrom pare să modeleze viitoarele opțiuni în domeniul politicii regionale. Unii susțin că UE ar trebui să ofere mai multă asistență țărilor din Balcanii Occidentali, de vreme ce persistă tensiuni puternice în acea regiune, iar SUA au început un proces de dezangajare financiară și militară în regiune. Mai multe resurse pentru Balcanii Occidentali ar concura cu alte utilizări alternative; rezultatul ar împieta asupra modului în care Bruxelles-ul apreciază costurile și beneficiile asistenței pe care o acordă. Dacă Croația (și nu numai) obține performanțe economice mai bune, cererea ei de a-și vedea accelerat procesul de integrare (în paralel cu România și Bulgaria) ar putea deveni realitate și ar fi îndreptățită să primească mai multă asistență.

Din motive precum cele menționate mai sus, factorii de decizie din România trebuie să se raporteze mai bine, analitic și operațional, la provocarea reprezentată de capacitatea de absorbție. **Toate fondurile UE (PHARE, ISPA, SAPARD) ar trebui incluse în proiecția multianuală de buget a Ministerului de Finanțe; utilizarea lor ar trebui privită într-un cadru de ansamblu, care să ia în considerare toate**

resursele bugetului public; este de asemenea nevoie să se asigure cofinanțarea pentru aceste programe de la bugetul public.

Trebuie să învățăm din experiența altor țări în folosirea acestor fonduri, ca să nu repetăm greșeli evitabile. În același scop, ar fi util să se înființeze o unitate specială de lucru la Ministerul de Finanțe, care să monitorizeze folosirea acestor fonduri.

Fig. 3. Tendințe ale veniturilor bugetare, 2003 - 2006



Concluzii

Foia de parcurs și eforturile de adoptare a acquis-ului comunitar sunt oare echivalente cu o strategie funcțională de creștere economică rapidă și modernizare? Se poate ca așa să fie în multe domenii, în măsura în care instituțiile necesare sunt asimilate ușor și devin funcționale, iar transferul de tehnologie și creșterea calității producției (inclusiv prin ISD) se produce pe scară mare, în folosul majorității cetățenilor (coeziunea socială nu este afectată). Analizele empirice arată că deschiderea economiei către exterior și integrarea sa (în cazul nostru, în UE) au mai multe șanse de a stimula creșterea economică atunci când este un flux intens de investiții străine directe, care modernizează stocul de capital și resursele umane ale țării recipiente. România speră în creșterea ponderii ISD, și în creșterea transferului de cunoștințe, în general, în anii care vin.

O observație importantă este necesară însă privind relația dintre integrarea în UE și convergența nominală și reală. Unele premise ale convergenței pot intra în contradicție cu condiționalitatea strictă a Tratatului de la Maastricht, în cazul în care țările candidate doresc să se alăture Mecanismului Ratei de Schimb (ERM 2) și, mai târziu, Uniunii Europene. O astfel de situație derivă din implicațiile efectului *Balassa-Samuelson*, care riscă să pună țările candidate în imposibilitatea atingerii țintei foarte joase de inflație presupusă de zona ERM. Iar, dacă ar încerca să atingă un nivel

foarte scăzut de inflație, aceasta ar putea submina creșterea și, implicit, convergența. În acest caz, ar trebui flexibilizate unele din criteriile de aderare? Actualele dificultăți pe care le întâmpină unele țări membre ale UE în îndeplinirea criteriilor Pactului de Stabilitate Financiară arată necesitatea unor schimbări în această direcție. Care ar fi însă implicațiile schimbărilor respective de criterii, pentru membrii actuali și viitori ai Uniunii, și pentru UE în ansamblu? În ce măsură se poate recurge la logica geometriei variabile în acest context? Este posibil ca singurul mod de a menține extinderea ca pe un proces deschis să fie un fel de geometrie variabilă în formare (discuția despre un nucleu dur în interiorul UE sugerează aceasta), fapt care ar ridica însă, evident, obstacole în direcția adâncirii integrării.

Cât privește România, în următorii doi ani, ea trebuie să continue reformele în mod hotărât și coerent; trebuie să exploateze momentul actual de recuperare economică pentru a rezolva vulnerabilitățile majore ale economiei și pentru a atinge masa critică de dezvoltare care să corespundă cu ceea ce Comisia consideră a fi "economie de piață funcțională". Pe termen mai lung, problemele critice legate de structura sectorială a industriei (de competitivitatea sa), de starea agriculturii, de dezechilibrul dintre populația ocupată și numărul de pensionari, vor veni tot mai des în atenția opiniei publice și vor domina dialogul României cu Comisia Europeană.

SOCIAL

Țara Sindicatelor

Bogdan Chirițoiu și Cristian Ghinea

FOCUS

Marii învingători ai anului 2002 au fost sindicatele: poziția lor instituțională a fost întărită prin impunerea noului Cod al Muncii, încercările de a limita accesul liderilor de sindicat în poziții politice au eșuat, iar varianta propusă pentru crearea pensiilor ocupaționale le asigură o poziție privilegiată pentru influențarea sistemului de pensii. Prin creșterea mare a salariului minim pe economie se pare însă că Guvernul a exagerat cu generozitatea și caută modalități de diminuarea a impactului acestei decizii asupra economiei.

Noul Cod al Muncii: împovărarea angajatorului

Guvernul a trecut noul Cod al Muncii prin Parlament în pofida rezistenței înverșunate din partea organizațiilor patronale și a partidelor de opoziție. Procedura specifică prin care Guvernul a trecut această lege prin Parlament, asumarea răspunderii, nu a permis discutarea sau aducerea de amendamente la proiectul de lege. Legea are însă o sumă de prevederi controversate. Criticii descriu noul Cod ca fiind favorabil sindicatelor și ostil angajatorilor, aruncând responsabilitatea socială (adică costurile) pe umerii ultimilor. Confruntându-se cu aceste acuze, legea evită practic rezolvarea celor mai controversate probleme, lăsând soluționarea acestora în seama unor legi ulterioare.

Un Cod pentru o economie de piață europeană

Codul a fost prezentat ca o lege care trebuie să funcționeze în lumina noilor realități din economia românească: economia de piață, în care companiile de stat și cele private coexistă, dar și noile cerințe legislative europene.

Legea permite introducerea clauzelor de exclusivitate (între angajat și angajator) și de non-competiție (angajatului îi este interzis să muncească în același timp pentru un competitor direct) într-un contract individual de muncă – două din problemele care îi afectau pe angajatorii români.

Este introdus conceptul de consultare între angajator și reprezentanții angajaților, îmbunătățind relațiile de muncă instabile din cadrul companiilor românești.

Legea pune un accent deosebit pe pregătire și procesul de învățare. Este protejat dreptul angajatului de a intra în programe de pregătire, iar angajatorii sunt obligați să asigure trainingul angajaților. Din nefericire legea nu stipulează stimulente pentru ca angajatorul să îndeplinească aceste cerințe. Singurul posibil stimulent este

posibilitatea obligării angajatului de a rămâne o anumită perioadă de timp (până la trei ani) sub contract cu angajatorul respectiv. Pe de altă parte, această posibilitate nu este foarte avantajoasă pentru angajat. Acest tip de legare de angajator creează rigiditate pe piața muncii, reducând eficiența economiei. O soluție mai bună ar fi fost garantarea unor stimulente financiare pentru angajator (ca scutirea de anumite taxe) în cazul derulării unor programe de pregătire: din moment ce aceste programe de pregătire aduc beneficii economiei, beneficii care nu sunt recuperate integral de către angajator, normal ar fi fost ca societatea să plătească o parte din prețul trainingului.

Altă inițiativă care are coerență intelectuală este decizia de eliminare a diferenței dintre convențiile civile (care erau impozitate mai puțin) și contractele de muncă, ștergând în acest fel o altă sursă de distorsiuni. Consecințele economice ale acestei măsuri rămân însă sub semnul întrebării. Este o măsură controversată și va fi analizată în profunzime în acest capitol.

Legea pune accent de asemenea pe principiul nediscriminării, încorporând un principiu fundamental al legislației europene.

Noul Cod reduce numărul angajaților din grupelor speciale de muncă (angajați care, de exemplu, beneficiază de condiții speciale de pensionare) de la 1,000,000 la 250,000, număr similar cu cel existent înainte de 1989.

Armonizare legislativă cu orice preț

Majoritatea schimbărilor introduse în noul Cod sunt justificate de nevoia de armonizare a legislației române cu cea europeană. Transpunerea concretă a dispozițiilor europene ridică însă întrebări. De exemplu, legislația europeană interzice ca angajatorii să își oblige angajații să lucreze ore suplimentare, mai mult de o anumită perioadă de timp (48 de ore pe săptămână). Versiunea românească a acestei prevederi este chiar mai restrictivă: interzice angajaților ca aceștia să lucreze în afara programului mai mult de 48 de ore, chiar dacă aceștia doresc să facă acest lucru. Există de asemenea un număr maxim admis de ore suplimentare pe an. Mai mult, timpul zilnic de muncă este și el limitat, neputând în nici un fel de situație să depășească mai mult de 12 ore zilnic, fapt care poate crea disfuncționalități în anumite activități – de exemplu, atunci când sunt de gardă, doctorii acumulează mai mult de 12 ore de muncă pe zi lucrătoare. Este puțin probabil ca una dintre cele mai sărace economii dintre țările candidate la UE să își poată permite măsuri de protecție socială mai stricte chiar decât cele din Uniune.

Dominația sindicatelor

Sindicatelor câștigă cel mai mult din noul Cod. Poziția lor este mult întărită. Sindicatelor există practic doar în companiile de stat (deținute sau care au fost deținute de stat). Codul sprijină apariția lor și în companiile private mai mici. Varianta minimală a acestei prevederi cere ca angajații din companiile cu mai mult de 20 de salariați să își aleagă reprezentanți (cvasi lideri sindicali). Puterea sindicatelor prezintă un real pericol pentru angajatorii români, acest lucru putând influența negativ performanța economiei și periclita noi investiții.

Sindicatelor trebuie să fie consultate de către management și au un rol cheie în politica de resurse umane:

**Concurând
Albania la nivelul
de trai, România
nu-și
poate permite
implementarea
unei legislații a
muncii mai
generoasă decât
cea a UE**

- Negociază contractul colectiv de muncă

- Trebuie să fie consultate în cazul concedierilor colective (definite ca 10% din forța de muncă sau mai mult de 30 de angajați)

- Pot să intervină în cazul concedierilor individuale (chiar dacă sunt justificate de motive disciplinare sau economice)

În plus, durata contractului de muncă este presupus nelimitată, în timp ce contractele cu durată limitată sunt excepția. Această prevedere, împreună cu procedura greoaie de concediere, pune o presiune serioasă asupra angajatorului, crescând și mai mult rigiditatea pieței muncii.

**Paradoxul face ca
sindicatele să fie
deosebit de influente
în țara cu cea mai
mică rată de
sindicalizare**

În afară de aceste rigidități introduse în managementul resurselor umane, costul în sine pentru funcționarea sindicatelor, în special în cadrul unor întreprinderi mici și mijlocii, nu este neglijabil: angajatorul nu poate concedia un reprezentant sindical și plătește salariul acestuia. Sindicatele sunt implicate și în comitetele pentru stabilirea standardelor de protecția muncii; în plus, unora dintre angajatori li se cere să asigure servicii medicale pentru bolile profesionale. Acestea sunt costuri suplimentare pentru angajator – fie costuri directe, fie costuri administrative crescute. Nu în ultimul rând, prevederile referitoare la greve sunt de asemenea orientate împotriva angajatorului: acestuia i se interzice ca răspuns la o grevă închiderea societății, iar în cazul în care se ajunge la un proces, angajatorii sunt cei obligați să producă dovezile (prezumția de nevinovăție acționează în favoarea sindicatelor).

Toate aceste prevederi nu promit nimic bun legat de performanța companiilor românești, în special a celor mici și medii, în care costurile pentru conformarea la aceste prevederi va fi ridicat. Atragerea investițiilor străine în acest nou context legislativ se va dovedi dificilă. Sindicatele românești poartă răspunderea pentru eșecul unor privatizări, „bucurându-se” de o temută reputație internațională în acest domeniu.

Este greu de spus cât de necesare erau toate aceste concesii. Influența sindicatelor în elaborarea noului Cod pare disproporționat de mare dacă ne gândim că din totalul de 8 milioane de români care lucrează, doar aproximativ 4 milioane sunt angajați legal, iar din aceștia doar aproximativ jumătate sunt membri ai unui sindicat. România are astfel una din ratele cele mai scăzute de sindicalizare din Europa.

Legislație de tip Schweitzer

Chiar dacă are o mărime impresionantă (300 de articole), Codul muncii este doar o lege cadru. Reglementarea strictă a diferitelor detalii este lăsată pentru o legislație ulterioară. Textul menționează de altfel necesitatea adoptării în viitor a unor reglementări ce privesc:

- Fondul de garantare a salariilor

- Organizarea comisiilor pentru protecția muncii

- Ucenicia și contractele de pregătire

- Sindicatele
- Asociațiile angajaților
- Conflictele de muncă
- Clasificarea grupelor de muncă

Noul Cod este astfel lăsat practic fără mare parte din conținut. Chiar dacă reușește să evite sau să minimizeze problemele controversate, Codul eșuează în a asigura clarificările necesare și predictibilitatea relațiilor de muncă.

Controverse majore

Fondul de garantare a salariilor

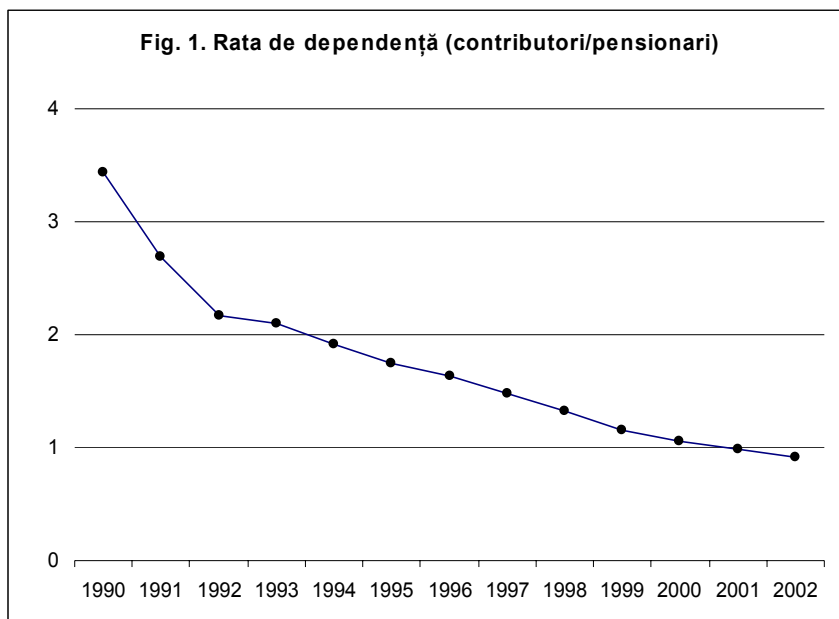
Semnalele de alarmă au fost trase față de crearea unui nou fond, care are ca scop garantarea plății salariilor. Crearea fondului este parte a cerințelor legislației europene din domeniul social. Totuși, prioritatea care este acordată datorii salariale față de alte tipuri de datorii (ex. impozite) a fost criticată. Critici mai dure au fost față de mărimea acestui fond, comparabilă cu PIB-ul actual. Guvernul a dat înapoi în fața valului de critici din partea presei și a presiunii angajatorilor, retrăgând proiectul inițial. Noul Cod prevede totuși înființarea acestui fond, dar evită să precizeze mărimea lui, această decizie urmând să fie reglementată printr-o lege ulterioară. Nerezolvată a rămas și problema administrării fondului, criticii spunând că nu este nevoie de înființarea unei noi instituții special pentru această sarcină.

Convențiile civile

Decizia de unificare fiscală a convențiilor civile și a contractelor de muncă prin impozitarea lor egală pentru contribuțiile sociale a dat naștere temerilor că aceasta va avea ca efect fie creșterea șomajului, fie împingerea unui procent important de locuri de muncă în economia subterană. Convențiile civile trebuie să se transforme în contracte de muncă cu normă redusă. Inițial, chiar dacă angajații cu jumătate de normă plăteau întreaga contribuție socială, această perioadă nu era luată în calcul la stabilirea vechimii în muncă necesare pentru ieșirea la pensie. Această prevedere a fost corectată în varianta finală a legii.

Contractele de jumătate de normă joacă un rol important în planurile guvernului. În ultimii 12 ani, România a cunoscut o pronunțată scădere a numărului angajaților cu normă întreagă (plătitori de asigurări sociale). Fig. 1 prezintă evoluția ratei de dependență (plătitori ai contribuțiilor pe pensionar). Situația este chiar mai proastă dacă adăugăm țărani pensionați – în 2001 erau 6,365,000 pensionari, față de 4,505,000 angajați. Deși această tendință se corelează cu numărul în creștere al pensionărilor, este la fel de adevărat că o parte din angajații lipsă se regăseau în cadrul contractelor de colaborare, care erau mai puțin impozitate. Ministerul Muncii depinde acum de impozitarea angajaților cu jumătate de normă pentru a echilibra bugetul fondului de pensii, o problemă îngrijorătoare. Problema apare la estimarea numărului contractelor de colaborare – Fondul de pensii numără 1,200,000 de contracte de colaborare (din care doar 100,000 își plătesc în acest moment contribuția la pensie). Totuși, o statistică mai sigură vine din parte Fondului de Sănătate: deși contribuția de sănătate este obligatorie pentru toate tipurile de

contracte de muncă, Fondul primește contribuții doar din parte a 650,000 angajați cu contracte de colaborare. Distanța dintre așteptări și realitate va deveni chiar mai mare deoarece un nivel înalt al taxelor sociale va determina anularea unor contracte de colaborare.



Asigurarea contra accidentelor de muncă

Un nou fond special de asigurare va fi creat pentru accidentele de muncă, în concordanță cu cerințele legislative europene. Detaliile legate de acest fond sunt o altă problemă nerezolvată. În mod similar cu problema fondului de garantare al salariilor, se pune întrebarea dacă chiar merită crearea unor noi mecanisme birocratice. De unde vor veni acești bani? este o altă întrebare. Guvernul a confirmat intenția sa de a reduce contribuția socială cu 5%. Având un fond de pensii cu deficit cronic, se vor exercita presiuni pentru a se muta bani din contribuția de sănătate către accidentele de muncă. Ministerul Muncii a pus ochii de altfel pe bugetul asigurărilor de sănătate pentru a finanța o serie de beneficii sociale (majoritatea non-contributive). După propunerea prost-gândită de unificare a bugetului de asigurări sociale cu cel de sănătate, orice propunere nouă de mutare a banilor din fondul de sănătate va stârni proteste politice.

Concluzii

Noul Cod al muncii a fost descris ca deschizător al regulilor economiei de piață în economia românească, în concordanță cu legislația europeană. Din nefericire eșuează în obiectivele sale:

Legea nu demonstrează vreo preocupare pentru funcționarea eficientă a economiei – mărește rigiditatea pieței muncii și împovărează agenții economici cu costuri directe și indirecte;

Eficiența este sacrificată de dragul consensului – care nu face altceva decât să amâne luarea de decizii dure și necesare

Favorizează măsurile administrative de rezolvare a problemelor în defavoarea stimulării soluțiilor economiei de piață;

Lasă nerezolvate o serie de probleme cruciale, promovând prin urmare instabilitatea legislativă și incertitudinea;

Felul în care a selectat dintre prevederile europene, promovându-le în special pe cele care favorizează sindicatele, sugerează intenția ascunsă de promovare a intereselor sindicale și de creștere a veniturilor bugetului.

Legea sindicatelor

Sindicatele au reușit un alt succes politic odată cu promulgarea Legii care le privește. Legea consolidează poziția sindicatelor și a liderilor lor la locul de muncă: trebuie să ia parte la ședințele conducerilor întreprinderilor respective, sunt protejați de orice represalii din partea angajatorului, își păstrează drepturile salariale, chiar dacă lucrează în majoritatea timpului pentru sindicat. Mai mult, legea oferă cu larghețe o serie de privilegii: sindicatele primesc sedii din domeniul public (cu chirii reduse), iar contribuția sindicală este deductibilă din impozitul pe venitul global. Nu în ultimul rând, legea întărește poziția sindicatului chiar față de proprii membri: contribuția sindicală poate să fie specificată în contractul colectiv de muncă, iar sindicatul poate să acționeze în numele membrilor săi chiar fără a le cere aprobarea.

Cea mai controversată prevedere a fost legată de interdicția adresată liderilor sindicali de a deține funcții publice. Partidul de guvernământ a folosit atracția față de asemenea funcții (cum sunt cea de parlamentar sau funcționar în aparatul guvernamental) pentru a dezvolta o relație strânsă cu principalele confederații sindicale. Unul dintre membrii cheie ai Cabinetului, ministrul transporturilor Miron Mitrea, a fost liderul celei mai mari confederații sindicale, CNSRL Frăția. În plus, ministrul muncii Sârbu a fost el însuși lider sindical. Prin urmare, nu pare deloc surprinzătoare poziția guvernului de respingere a acestei interdicții și de trecere prin Parlament a legii în forma dorită de sindicate.

Salariul minim

Și în domeniul salarial guvernul a făcut substanțiale concesii sindicatelor. Cea mai vizibilă a fost mărirea cu 47% a salariului minim, la 75 de Euro în ianuarie 2003 și 100 de Euro în 2004. O asemenea creștere nu poate fi argumentată de o creștere a productivității. Mai important, această măsură va acționa ca o avalanșă în economie: aproape 2/3 din angajați sunt plătiți cu sume aproximativ egale cu salariul minim și o serie de alte beneficii și plăți sunt legate de mărirea salariului minim.

Unul din argumentele sindicatelor pentru această măsură a fost nevoia alinierii salariului minim la standardele europene. Dacă comparăm standardul propus pentru România față de cele existente în celelalte țări central est europene, raportul dintre salariul minim și salariul mediu va fi mult mai mare decât în celelalte țări candidate, chiar și față de cele mai avansate în procesul de integrare (Fig. 2).

Fig. 2. Comparație regională – politici de salarizare

	Cehia	Ungaria	Polonia	Slovacia	România
Salariul minim (lunar, Euro)	189	199	196	107	75
Salariul mediu lunar (Euro)	481	426	510	297	131
Raportul salariul min/mediu	0.39	0.47	0.38	0.36	0.57

Sursa: Capital și INSSE, Buletinul Statistic CESTAT

Nu este foarte clar care au fost calculele utilizate în negocierile bilaterale dintre sindicate și guvern, fără participarea asociațiilor patronale. Estimări neoficiale plasează venitul suplimentar total al bugetului din taxele directe la 500-800 miliarde lei. Dar pe de altă parte statul va avea de pierdut deoarece multe slujbe vor trece în economia subterană. Este destul de probabil ca de altfel costurile administrative adiționale să fie egale cu veniturile suplimentare estimate. În acest moment, ajutorul de șomaj este de aproximativ 70% din salariul minim. În mod similar, sumele fixate pentru încurajarea patronilor de a angaja șomeri și tineri absolvenți sunt de 70% și respectiv 100% din salariul minim. Creșterea salariului minim va duce la cheltuieli suplimentare de la buget de aproximativ 3,200 miliarde lei.

Un alt efect negativ care trebuie luat în considerare este scăderea competitivității externe a întreprinderilor românești, fapt care ar putea influența actuala tendință pozitivă a exporturilor. Industria textilă și subramurile ei aferente, care produc în mare parte în sistem *lohn*, reprezintă aproximativ 30% din exporturile României. Cele mai mici salarii se regăsesc exact în acest sector, acest nivel de salarizare fiind un stimulent pentru investitori. Mărirea salariului minim va însemna mărirea costurilor pentru acești investitori. Estimări recente arată că profitabilitatea întreprinderilor private va scădea cu 5,600 miliarde lei, aducând pierderi între 0.4 și 1% din PIB.

Există semnale care indică faptul că efectele negative nu vor fi atât de mari. Asociațiile patronale interne și instituțiile financiare internaționale și-au exprimat însă și ele îngrijorarea față de noile sarcini sociale impuse sectorului privat, ca și asupra efectelor negative care ar putea să apară la veniturile bugetului, din moment ce o parte semnificativă din locurile de muncă va intra probabil în economia subterană (comentarii neoficiale din partea Ministerului de Finanțe vorbesc de o pierdere fiscală de aproximativ 0.8% din PIB). Ca răspuns la aceste reacții, oficiali guvernamentali au spus că reglementările privitoare la salariul minim ar putea să fie aplicate doar în cadrul sectorului public și doar în cazul acelor întreprinderi care nu lucrează în pierdere. Dacă astfel vor evolua lucrurile, pierderile ar putea să fie mult mai mici.

Aceste schimbări lasă însă multe lucruri în suspensie și creează probleme de implementare – de exemplu, ce înseamnă exact „sectorul public”: doar instituțiile bugetare, companiile deținute în proporție de 100% de stat, companiile la care statul este doar parțial proprietar, etc.? Aceste probleme vor fi probabil rezolvate de noi norme de aplicare, care sunt de obicei emise de ministere fără nici un fel de consultări publice. Deficiența cea mai importantă a acestui mod imprecis de a reglementa este că perpetuează distanța tradițională dintre normele scrise și practică. Promulgarea unor legi despre care se știe de la început că nu vor fi aplicate în litera lor, ci conform indicațiilor cvasi-informale ale administrației subminează însuși

principiul statului de drept și nu face decât să crească lipsa de respect față de litera legii. Normele care sunt interpretabile și care pot fi aplicate selectiv reprezintă cea mai bună sursă a unui comportament ilegal în sectorul public. În loc să sugerezi cetățenilor să încalce legea în anumite cazuri, ar fi mai bine să elaborezi de la bun început o lege care să poată fi aplicată.

În afara de creșterea dramatică a salariului minim, guvernul a fost de acord să anuleze restricțiile privind majorările salariale în companiilor publice care nu înregistrează pierderi, a promis creșterea salariilor peste rata inflației în sectorul public și a readus la viață Comisia de Indexare, care are ca sarcină să se asigure că salariul minim ține pasul cu valoarea coșului zilnic de consum.

Pensiile ocupaționale

Telenovela reformării sistemului de pensii a cunoscut o nouă evoluție în 2002. În anul precedent, intrase în vigoare reforma pilonului I (pas cu pas). Instituțiile internaționale care supraveghează reforma pensiilor au considerat că această evoluție este una minimă, puțin satisfăcătoare. Chiar dacă structura acestui pilon a fost lăudată, a fost deplânsă alegerea parametrilor:

Creșterea vârstei de pensionare este prevăzută să se desfășoare de-a lungul următorilor 14 ani, ceea ce face ca acest parametru să fie mai degrabă irelevant – până când va avea efecte, un nou parametru de evaluare va trebui introdus;

În plus, valoarea punctului de pensie (stabilit anual prin Legea Bugetului) poate să fluctueze prea mult (în special spre valori mai înalte), acesta putând fi folosit ca mită electorală de către guvern.

Introducerea pilonului II (pensiile obligatorii private) fusese prevăzută pentru 2002 atât în acordul semnat cu Banca Mondială, cât și în cel semnat cu Uniunea Europeană. În realitate, pilonul II a fost introdus prin Ordonanță de Urgență în ultima perioadă a guvernării Isărescu (2000), dar a fost imediat suspendat de către noul guvern Năstase, după alegerile generale.

În locul celui de-al doilea pilon, guvernul a venit cu o nouă versiune a pilonului III – pensiile suplimentare voluntare. Acest al treilea pilon funcționează deja, ca asigurări private de viață și planuri de pensie. Lipsește însă orice reglementare specifică în acest moment. Importanța noilor reglementări constă în faptul că va permite funcționarea pensiilor voluntare ocupaționale, ne-existente până în acest moment în România. Pensiile ocupaționale sunt planuri de pensie care îi implică pe angajații unei companii.

Unul dintre factorii care a dus la căderea Ordonanței Isărescu a fost opoziția sindicatelor, interesate să aibă acces la managementul fondurilor de pensii. Acest acces a fost practic negat în al doilea pilon prevăzut de Ordonanța Isărescu, în special datorită condițiilor severe privind capitalizarea minimă cerută pentru a avea acces pe piață. Pensiile ocupaționale în schimb asigură un rol important sindicatelor. Acest fapt lasă deschisă o oportunitate sindicatelor de a influența marele premiu: pilonul II. Sindicatele vor avea dreptul să își creeze propriile scheme ocupaționale, acumulând astfel destulă experiență și resurse până la introducerea pilonului II. Prin urmare, sindicatele vor fi într-o poziție mai bună pentru a milita împotriva restricțiilor

Reforma pensiilor din România combină două elemente riscante: controlul sindicatelor și schema ocupațională

de acces în cadrul pieței pilonului II, în momentul în care acesta va deveni operațional.

Într-o țară traumatizată de dezastrele financiare regulate, construirea unei noi industrii credibile a pensiilor nu va fi facilitată de intervențiile sindicatelor. Mai mult, experiența internațională în acest domeniu furnizează destule exemple de pensii ocupaționale care au mers prost, din care cazul Enron este doar cel mai recent. Fondurile pensiilor ocupaționale au tendința de a suprainvesti în acțiunile companiei, nefurnizând prin urmare o diversificare adecvată a riscului. În plus, aceste fonduri asigură mari sume de bani la îndemâna directorilor companiilor care pot să îi utilizeze după bunul lor plac în diverse investiții riscante, sau chiar să îi subtilizeze. În pofida tuturor acestor probleme, guvernul pare să fi cedat și de data aceasta sub presiunea sindicatelor.

Viitor întunecat

Guvernul pare să-și fi pariat viitorul politic pe relația cu sindicatele. În orice conflict privind politica publică, guvernul a ținut partea sindicatelor. Mai mult, în interiorul Guvernului, Ministerul Muncii, cu sprijinul premierului, a câștigat bătăliile cu celelalte ministere – de exemplu, Ministerul Sănătății a aprobat public ideea fuzionării fondului de sănătate cu fondul de asigurări sociale, iar Ministerul Finanțelor a fost „convins” să accepte creșterea salariului minim.

Influența sindicatelor pare a fi exagerat de mare, dacă considerăm că din cei 4 milioane de angajați (dintr-un total de aproximativ 8 milioane de cetățeni care lucrează) doar jumătate sunt membri de sindicat. România are prin urmare una dintre cele mai scăzute rate de sindicalizare din Europa. Mai mult, nucleul dur al mișcărilor sindicale este reprezentat de sindicate din companii publice și din cadrul regiilor autonome de utilități, care vor fi, mai devreme sau mai târziu, privatizate. Cheia supraviețuirii influenței sindicatelor este consolidarea lor în cadrul sectorului privat. Legea sindicatelor și noul Cod al muncii sunt proiectate în acest scop, dar acest lucru este departe de a fi garantat.

Guvernul și-a cumpărat pacea socială pe care a dorit-o atât de mult. Dar va trebui să plătească pentru generozitatea lui. Ritmul restructurării economiei a fost încetinit: dacă numărul concedierilor din sectorul public a fost de 253,000 în 1999 și de 243,000 în 2000, în timpul guvernării Năstase acesta a scăzut la 64,000 în 2001 și 14,000 în 2002. Dacă se ia în considerare procentul din PIB prin care statul sprijină economia, România este cel mai intervenționist stat dintre țările candidate: în 2000, Guvernul României a cheltuit 1.9% din PIB pentru subvenții, față de media de 1.3% în cadrul celorlalte țări candidate la UE, și 0.8% în statele membre ale Uniunii Europene.

Creșterea uriașă a salariului minim, dar și reglementările și rigiditățile din noul Cod vor apăsa și mai mult asupra economiei românești. În plus, pensiile ocupaționale prezintă riscuri care pot să ne amenințe în viitor pentru o perioadă lungă de timp, sub diferite guverne.

Guvernul trebuie deja să facă față unei situații critice în cazul fondului de pensii. Fig. 3 demonstrează că îmbunătățirile care trebuiau să apară când pilonul I (pas cu pas) a fost reformat în 2000 nu s-au materializat.

Fig. 3. Deficitul cronic al fondului de pensii (milioane \$)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Venituri	2158	1525	1730	1699	1930	1917	1836	2628	2474	2351	2623	2938
Cheltuieli	2040	1317	1545	1668	2012	1978	1844	2990	2554	2564	2871	3239
Deficit general/ surplus	118	208	184	30,9	-81,2	-60,6	-8,0	-361	-80,5	-212	-248	-301,
Surplus general/ Deficit ca procent din GDP	0.41	1.06	0.70	1.03	-0.23	-0.17	-0.02	-0.86	-0.22	-0.57	-0.62	-0.65

Sursa: INSSE

Ministrul Muncii, Marian Sîrbu, declară chiar că fondul ar putea intra în faliment în doi ani de zile. O soluție propusă a fost unirea fondului de pensii cu cel de sănătate. Această fuziune ar fi permis finanțarea deficitelor fondului de pensii din surplusurile fondului de sănătate. Însă în 2002, când această soluție a fost vehiculată, opinia publică a manifestat o puternică rezistență față de adoptarea ei. Este puțin probabil ca această soluție să fie aplicată, mai ales că, într-o oarecare măsură, ea a fost deja pusă în practică în mod indirect. Surplusul fondului de sănătate a fost eliminat, parțial prin reducerea contribuției angajaților dar și prin eliminarea contribuției pensionarilor. Aceasta din urmă nu se va regăsi însă în pensii mărite, ci va fi oprită la fondul de pensii.

O ieșire din constrângerile auto-impuse de noua legislație va fi modalitatea tradițională nefericită de slăbire a puterii legii printr-o punere în practică laxă și prin acordarea de excepții.

PLECAREA ÎN VEST

Migrație și dezvoltare în România. Consecințe pentru lărgirea UE

Sebastian Lăzăroiu

S-a demonstrat că migrarea poate ameliora câteva dintre problemele cu care se confruntă țările în dezvoltare. Migrarea poate ușura presiunea pieței muncii și poate genera transferuri de bani, care constituie o importantă sursă de schimburi externe și de venit pentru familiile emigranților. Transferurile de capital uman și financiar care au loc prin procesul de migrare pot avea un impact pozitiv prin îmbunătățirea calității vieții a celor de acasă și prin promovarea dezvoltării socio-economice. Pe de altă parte, s-a subliniat faptul că migrarea poate să și împiedice procesul de dezvoltare din țările expeditoare, pentru că există tendința ca oamenii cei mai dinamici și mai ambițioși să plece în străinătate. Pierderea forței de muncă calificată – așa numita “fugă a creierelor” – poate avea efecte negative, întrucât slăbește capitalul uman. De asemenea, transferurile de bani făcute de către migranți nu au întotdeauna un impact pozitiv asupra dezvoltării țării expeditoare, pentru că aceștia pot fi folosiți în scopuri de consum în loc să fie investiți, sau pot genera problema inflației.

Sursa: Ammassari, Savina and Black, Richard, Harnessing the potential of migration and return to promote development, IOM, August, 2001

EVOLUȚII

Migrarea a fost întotdeauna privită ca un factor de dezvoltare important pentru țările de origine. Această relație se găsește implicit în diverse teorii și studii efectuate în țările de destinație care se concentrează asupra diversificării riscului în zonele rurale (ocupații neagricole), migrării forței de muncă (sau forța de muncă în sine considerată un bun de export) și economiilor/transferurilor de bani. Ipotezele de la care se pleacă:

Lucrătorii migranți câștigă uneori salarii de 10 ori mai mari în țara de destinație decât ar putea să câștige vreodată acasă. Economiiile sunt trimise înapoi în țara expeditoare și pot îmbunătăți dezvoltarea comunității sau standardul de viață al familiei.

Lucrătorii migranți au de obicei acces la noi tehnologii și pot importa calificări în țara expeditoare care ar trebui să îmbunătățească rezerva de capital uman după întoarcerea migranților.

Lucrătorii migranți dezvoltă rețele sociale și relații în afara granițelor țării de origine, care, pe termen lung, pot promova afaceri internaționale și schimburi economice în folosul întregii comunități/regiuni.

Cele trei ipoteze de mai sus merită a fi discutate în contextul românesc. O migrație internațională atât de intensă cum este cea de acum este un fenomen destul de recent. După căderea regimului comunist, fluxuri migratorii din diverse regiuni ale țării s-au transformat încet în rețele de migrație instituționalizate. Zonele din vest (Transilvania, Banat, Crișana-Maramureș) au fluxuri tradiționale spre țările din Europa de Vest. Moldova a devenit de curând o regiune expeditoare de migrație în special în Italia, în timp ce regiunile din sud, cum ar fi Oltenia și Muntenia, sunt încă rezervoare expeditoare de migrație sărace.

În ceea ce privește nivelul transferurilor de bani, se observă o creștere a consumului și investiției în bunuri de lungă durată în câteva comunități rurale: case, mașini, chiar și mașini agricole. Bineînțeles, acest lucru nu este chiar atât de evident în ceea ce privește infrastructura comunității, iar inegalitățile sociale ar putea spori de fiecare dată când grupul de migranți este mic și puternic concentrat în sânul comunității. E tot atât de adevărat că, mai devreme sau mai târziu, fluxurile migratorii se vor extinde și la alte grupuri din comunitate și relativa pierdere se dovedește a fi un motor eficient pentru promovarea bunăstării familiei și comunității prin intermediul migrației. Există de asemenea riscul ca acele comunități românești să devină dependente de fluxurile financiare provenite din migrație, care ar putea provoca tulburări semnificative ori de câte ori se produc crize economice sau restricții de circulație în țările de destinație. Adevărata problemă a dependenței în acest caz o constituie partea de bani proveniți din migrație alocați consumului familiei și nivelul investiției în afaceri sau alte activități de întreținere.

Dependența de transferurile de bani poate face comunitățile vulnerabile la schimbări de reguli de imigrare sau la crizele economice din țările gazde.

În ceea ce privește capitalul uman, se pare că migranții români sunt persoane fie înalt calificate și ambițioase, fie doar ambițioase. Migranții înalt calificați nu își îmbunătățesc neapărat aptitudinile în timp ce lucrează în străinătate, dar absența lor are un serios impact asupra deficitului pieței forței de muncă internă. Deși nu există nici o sursă de date de încredere care să dovedească acest lucru, se pare că cei mai mulți dintre migranții bărbați muncesc în construcții în străinătate. Cum creșterea economică în România ar trebui să fie substanțială în câțiva ani, aceasta se va reflecta în nivelul investițiilor în clădiri și infrastructură, care vor necesita muncă calificată în acest sector. Cu toate acestea, salariile nu vor putea fi suficient de atractive pentru a încuraja întoarcerea lucrătorilor migranți. Adevăratul câștig al migrației este căpătat de pe urma lucrătorilor necalificați sau a celor cu calificări joase, care ar trebui să acumuleze cunoștințe și aptitudini pe durata șederii în străinătate transferabile în folosul economiei românești. Din nefericire, nu există nici o dispoziție legală care să recunoască acest fel de aptitudini dobândite prin exerciții practice pentru a supraviețui într-o țară străină. Pe de altă parte, transferul tehnologic va rămâne mereu în urma transferului de capital uman, astfel încât migranții întorși nu vor putea să își folosească cunoștințele în România în următorii ani.

Transferul de capital social sau beneficiile asociate cu legăturile transnaționale ale migranților nu au fost suficient studiate pe plan mondial. În ceea ce privește România, studii ale comunităților locale au evidențiat faptul că nivelul investiției banilor proveniți din migrație este scăzut. Legăturile străine sunt fie conaționali care lucrează în străinătate, fie contacte ale întreprinzătorilor menite să reînnoiască ciclurile de migrație a forței de muncă. Concentrarea comunității de migranți în anume zone rezidențiale în străinătate și teama de contact cu autoritățile din serviciul de imigrare

**DEPENDENȚA DE
TRANSFERURILE DE
BANI POATE FACE
COMUNITĂȚILE
VULNERABILE LA
SCHIMBĂRILE
LEGILOR SAU LA
CRIZELE ECONOMICE
DIN ȚĂRILE GAZDE**

scad posibilitatea contactelor cu cetățenii străini și stânjesc potențialul afacerilor transnaționale.

Fig. 1. Eterogenitatea țărilor de destinație în migrația circulară

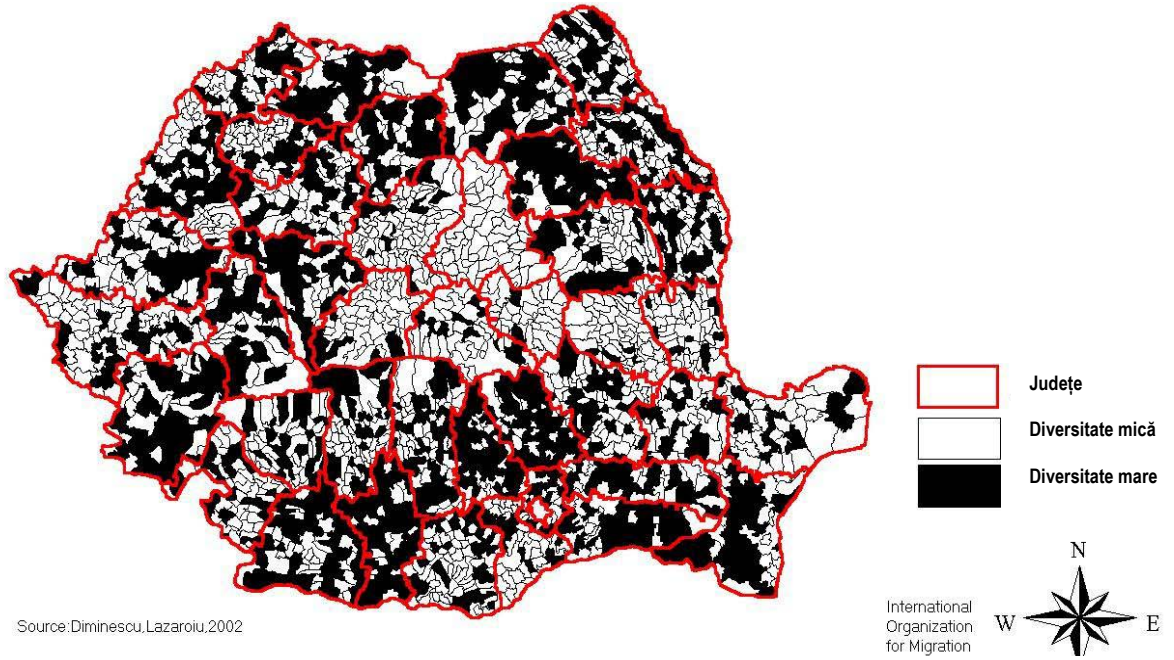
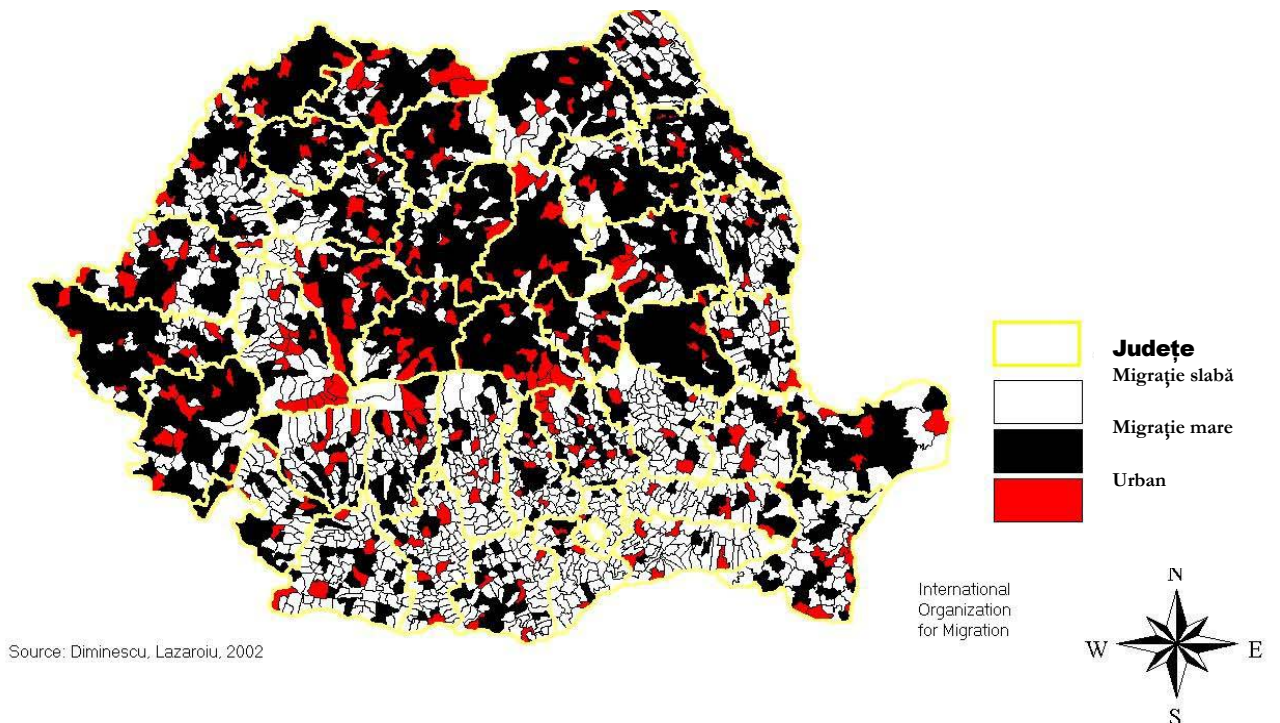


Fig.2. Răspândirea migrației



Migrația ca proces selectiv (profilul migrației)

Tabelele din Fig. 3 de mai jos întăresc ideea unui caracter extrem de selectiv al migrației internaționale românești. Acest lucru înseamnă că nu toți românii au călătorit în străinătate după 1990 în scopuri turistice sau pentru a munci. Reiese din prelucrarea datelor statistice că bărbații migrează mai mult decât femeile. De asemenea, persoanele licențiate sunt mai mobile decât cele cu un nivel scăzut al educației. Tinerii sunt mai înclinați să meargă în străinătate să găsească de lucru decât bătrânii. E mai probabil ca cetățenii români de etnie diferită decât cea a majorității să migreze. De asemenea, e mai probabil ca persoane care aparțin altor credințe religioase decât cea creștin ortodoxă să migreze. Am văzut deja că migrația internațională este selectivă și în funcție de regiuni din țară. Această selectivitate poate avea unele implicații în ceea ce privește impactul asupra dezvoltării:

Este probabil ca distribuția economică a rolurilor în familie să se schimbe, în condițiile în care mai multe femei vor începe să migreze.

Populația rurală va suferi în continuare din cauza îmbătrânirii populației (mai ales tinerii migrează).

Capitalul uman nu se va îmbunătăți atâta vreme cât persoane înalt calificate migrează, cu toate că este probabil că acesta va suporta transformări.

Regiunile cu o mare diversitate etnică și religioasă vor beneficia mai mult de pe urma migrației (în special regiunile din vest ale României)

Rețelele de migrație

Rețelele de migrație sau capitalul social asociat migrației sunt fenomene văzute ca având o relație directă cu traficul de persoane și crima organizată. Cum tot mai multe comunități românești beneficiază de pe urma rețelelor de migrație circulară, este important să facem distincția dintre traficul de persoane și rețelele de migrație circulară. Acest tip de legături în rețea a început să apară imediat ce persoane mobile și-au dat seama că mijloacele instituționalizate oficiale de călătorie în străinătate pentru găsirea unui loc de muncă sunt foarte restrictive. În momentul în care a fost atinsă masa critică de migranți lucrători în țara de destinație, s-au realizat înțelegeri de ajutorare între lucrătorii migranți prosperi și prietenii sau rudele lor de acasă.

Ar trebui făcută diferența dintre înțelegeri de ajutorare și alte aranjamente libere între persoane care sprijină rețele corupte având drept scop acordarea de ajutor pentru găsirea unui loc de muncă în străinătate în schimbul unei anumite sume de bani. Mai mult, acest tip de rețele nu trebuie confundat în nici un caz cu activități criminale, cum ar fi traficul cu femei din zona Balcanilor. Studiile anterioare au arătat că este puțin probabil ca traficul cu femei să aibă loc în comunități cu rețele de migrație tradiționale puternice (Lăzăroiu, 2000). Aceasta pentru că procesul selectiv de migrație și diferențierea rolurilor în funcție de sex în ceea ce privește fenomenul migrației sunt două lucruri bine stabilite și monitorizate cu grijă de comunitate, care are grijă ca fetele de acolo să nu fie traficate.

**REȚELELE DE
MIGRAȚIE MERITĂ
MAI MULTĂ ATENȚIE,
FIIND INSTRUMENTE
UTILE PENTRU
ÎMPIEDICAREA
TRAFICULUI CU
PERSOANE ȘI
ÎNTĂRIREA
SOLIDARITĂȚII
DINTRE MIGRANȚI ȘI
NON-MIGRANȚII DIN
COMUNITĂȚILE DE
ORIGINE**

Fig. 3.a. Migrația după 1989 în funcție de gen

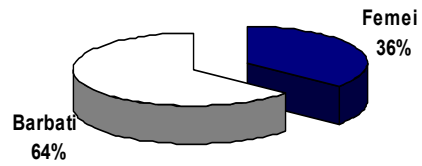


Fig 3.b. Migrația după 1989 în funcție de vîrstă

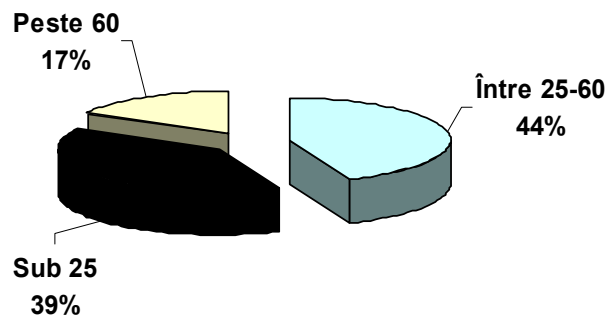
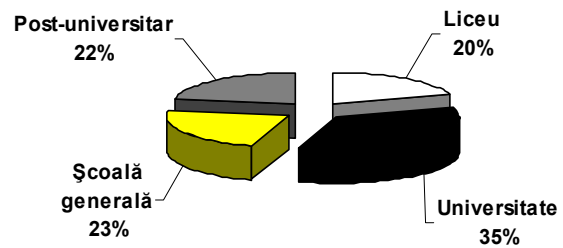
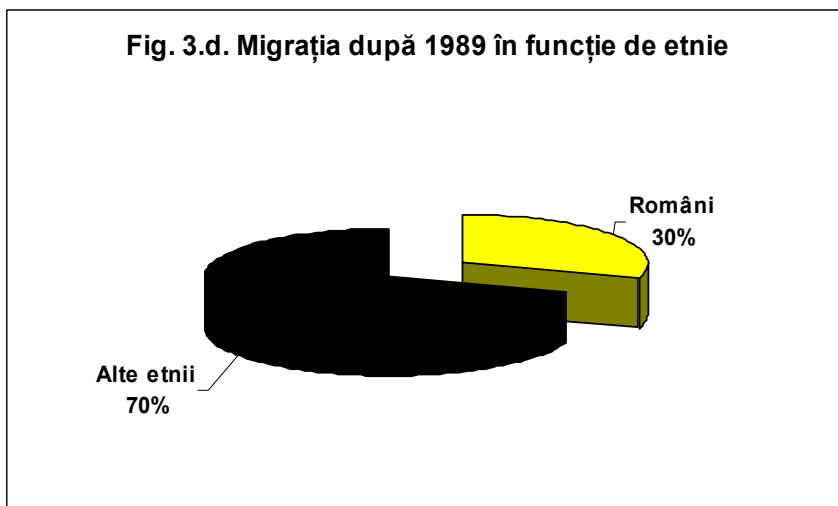


Fig. 3.c. Migrația după 1989 în funcție de educație





Deci, rețelele de migrație sunt importante nu numai pentru menținerea fluxurilor de mișcare și a liberei circulații a forței de muncă, dar și pentru împiedicarea contrabandei cu persoane și a traficului cu femei. Acestea sunt bine organizate și au un set de reguli în continuă dezvoltare. Ele transportă nu numai forță de muncă și bani, dar și informații extrem de importante despre reguli de migrație, piața muncii și locuințe în țările de destinație. Ele sunt privite cu suspiciune de către autorități în special pentru că se întâmplă ca uneori regulile lor să încalce dispozițiile de emigrare/imigrare. Pe de altă parte, rețelele de migrație pot întări solidaritatea dintre migranți și comunitățile de acasă și să creeze, de asemenea, practici transnaționale care vor avea în curând un impact asupra dezvoltării infrastructurii și mediului de afaceri de acasă.

Rețelele de migrație ar trebui considerate drept mijloace funcționale destinate să:

Accelereze și ușureze mobilitatea forței de muncă

Prevină contrabanda și traficul cu persoane

Creeze solidaritate între migranți și non-migranți din țările expeditoare

Crească probabilitatea practicilor transnaționale asociate cu investiții în mediul infrastructurii și de afaceri

Atât autoritățile din țările de destinație, cât și cele din țările expeditoare ar trebui să acorde mai multă atenție acestor rețele pentru a le ține în limitele legilor și să încurajeze asocierea dintre migranți și non-migranți din aceleași comunități.

UE: un an de circulație liberă

E interesant de observat că în noiembrie 2001 aproape 47% din adulții din România au preconizat că vor putea călători în țările din UE fără viză cu o lună înainte ca decizia de a ridica restricțiile privind necesitatea vizei pentru cetățenii români să fie luată. La un an după, 55% din adulții români s-au temut că această decizie va fi

Îngrijorările cu privire la exodul de forță de muncă nu au fost justificate; după ridicarea vizelor migrația forței de muncă nu a crescut cu mai mult de 5%

reexaminată ca urmare a articolelor negative din mass-media despre cerșetori și hoți români din străinătate. Mai mult, 64% din români cred că există anumite categorii de conaționali cărora ar trebui să le fie refuzat dreptul de a părăsi țara, întrucât ei au dat un prost renume călătorilor români cinstiți.

Au existat neliniști și din partea autorităților române și a câtorva funcționari ai UE în legătură cu faptul că ridicarea restricțiilor privind necesitatea vizei pentru cetățenii români ar putea fi urmată de un masiv exod de lucrători migranți fără acte. Voci mai realiste au susținut că efectul asupra volumului de migranți care părăsesc țara va fi minim.

Estimările din tabelul de mai jos arată că nu există motive de îngrijorare. Se înregistrează o ușoară creștere până la 5% a numărului adulților care au călătorit în străinătate în 2002 față de 2001. De asemenea, se înregistrează o ușoară creștere a numărului persoanelor care au lucrat în străinătate în 2002 față de 2001. Este adevărat că, de fapt, cifrele s-au dublat, dar volumul tot nu indică nici un pericol de exod al forței de muncă. Chiar și în ceea ce privește intenția de a migra pentru a lucra în străinătate, cifrele de dinainte și de după ridicarea restricțiilor privind necesitatea vizei nu arată nici o creștere. Există un procentaj constant de aproape 16-17% din adulți care plănuiesc să găsească o slujbă într-o țară din UE. Din acest număr, doar 5% au luat deja măsuri concrete, ceea ce reprezintă rata corespunzătoare a migrației forței de muncă după 1990.

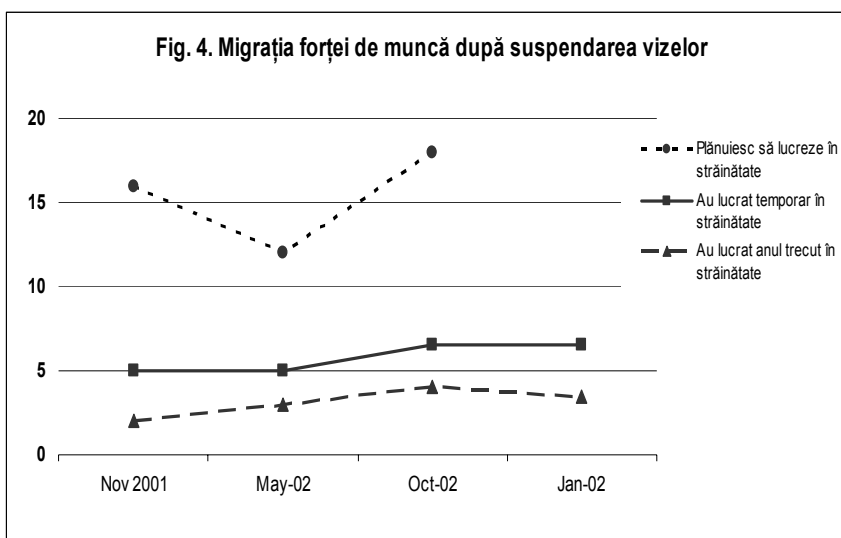


Fig. 4. arată de asemenea faptul că până la sfârșitul anului 2002 aproape 17% din familiile din România au raportat cel puțin un membru care a lucrat în străinătate în ultimii 12 ani. Migrația extrem de selectivă în ceea ce privește sexul și vârsta dă socoteală pentru diferența dintre numărul indivizilor și numărul familiilor care au raportat că au lucrat în străinătate după 1990. Modelul clasic constă în găsirea unei slujbe în străinătate de către bărbatul familiei și rămânerea acasă a femeilor, părinților în vârstă și a copiilor. Câteodată, în cazul cuplurilor tinere, bărbații și femeile migrează împreună.

Schimbarea modelelor migrației românești și acțiuni viitoare

Există schimbări în ceea ce privește modelele migrației după decizia UE de ridicare a restricțiilor privind necesitatea vizei pentru cetățenii români din spațiul Schengen. Nu trebuie să uităm că decizia a fost luată imediat ce autoritățile române au dovedit că sunt pe deplin capabile să controleze migrații în tranzit și domestici. Aceasta înseamnă că mai multe restricții normative au fost impuse de către autoritățile române asupra migraților români, incluzând sancțiuni severe pentru activități ilegale în străinătate (mergând de la închisoare, până la restrângerea drepturilor de a călători în străinătate o perioadă de timp).

Lucrătorii migrați vor trebui să se adapteze noilor condiții, în special în ceea ce privește perioada de rămânere legală în străinătate ca turist, care este de 3 luni. Decizia UE la sfârșitul lui 2001 nu a avut nici un efect semnificativ asupra muncitorilor migrați legali sau fără acte aparținând deja rețelelor puternice. Va fi dificil pentru migrații noi fără acte, pentru că aceștia trebuie să găsească slujbe pe termen scurt (3 luni), iar apoi să se întoarcă în România până la următorul ciclu de migrație.

Diverse studii au evidențiat faptul că destinația favorită a migrației forței de muncă s-a schimbat în mod progresiv după 1990, depinzând de cât de restrictive au devenit regulile de imigrare în acea țară de destinație. La început, Germania a fost prima destinație favorită, dar în ultimii 3-4 ani Spania și Italia au devenit destinațiile favorite ale românilor. Este probabil că mai multe reguli restrictive de imigrare vor deveni active în țările membre ale UE și că noii migrați români vor alege ca destinație de migrare noile țări membre ale UE: Ungaria, Republica Cehă și Polonia, întrucât acestea nu sunt încă pregătite să controleze migrația forței de muncă pe piața lor.

Autoritățile române au fost destul de reținute în tratarea problemei migrației internaționale după 1990. Aceasta se datorează în parte relatărilor din presă despre activitățile ilegale ale cetățenilor români în statele UE, care au creat din această temă un subiect delicat, dar și datorită unui fel de agendă politică refractară la fenomenul "fugii creierelor". Consecințele negative au fost foarte vizibile în ceea ce privește regimul restrictiv de circulație a românilor, afacerile de trafic înfloritoare din zona Balcanilor și migrația necontrolată a forței de muncă. În prezent, au fost luate măsuri concrete pentru semnarea de acorduri bilaterale de schimb de forță de muncă cu diverse țări din spațiul UE. A fost înființat un serviciu de mediere a forței de muncă, controlat de stat, pentru a scădea taxele de pe piața privată și a îmbunătăți calitatea serviciilor și a protecției muncitorilor români din străinătate.

Există țări din sud-estul Asiei și din America Centrală și de Sud care elaborează în mod explicit politici și instituții care se ocupă cu exportul de forță de muncă și importul de capital financiar din migrație. Exportul de forță de muncă nu este o politică explicită a guvernului român, iar o politică agresivă de acest tip nu este recomandată. Cu toate acestea, în ceea ce privește negocierea cu UE a mișcării libere a persoanelor, ar trebui subliniat că:

Migrații pot aduce **beneficii** atât țărilor expeditoare, cât și țărilor de destinație.

Un set moderat **de reguli** pentru controlul migrației se dovedește a fi mai eficient decât politicile dure împotriva fenomenului.

**AUTORITĂȚILE
ROMÂNE AR
TREBUI SĂ
STIMULEZE
ÎNTOARCEREA
MIGRAȚILOR ȘI
INVESTIȚIILE ÎN
AFACERI ȘI
INFRASTRUCTURA
COMUNITĂȚII**

Migranții cei mai **săraci și mai slab educați** sunt primii care pot beneficia de migrația circulară. Acest lucru ar putea ajuta la recuperarea în mod natural a rămânerii în urmă din punct de vedere istoric și ar putea fi chiar un mijloc mai eficient decât ajutorul străin obținut de instituțiile publice.

Mai sunt multe de făcut pentru a regulariza fluxurile de migrație a forței de muncă și a crește numărul stimulentei pentru ca migranții să investească bani în infrastructura comunitară și afaceri și să cheltuiască mai puțin pe consum. Protejarea lucrătorilor migranți prin acorduri bilaterale, obținerea unui statut egal al forței de muncă pentru migranții români de pe piețele de muncă străine, încurajarea întoarcerii și a practicilor de afaceri transnaționale sunt primii pași care trebuie făcuți.

Țăranii români pleacă în Italia

Studiu de caz asupra migrației circulatorii¹⁹

Un țăran din România a ajuns celebru la sfârșitul secolului 19 (ajungând ulterior în manualele de istorie) pentru curajul de a se aventura pe jos într-o călătorie cu destinația Italia. Ajungând la Roma, acesta a adormit chiar lângă Columna lui Traian (un vestigiu al războaielor dacice) fiind luat de trecători drept un dac de pe Columnă, asemănarea fiind uluitoare – așa s-a considerat cel puțin. De fapt, țăranul și legenda creată de acesta au fost fundamental influențate de istoriografia romantică românească, care a creionat o relație directă între românii contemporani și strămoșii lor, Daci și Romani – rivali în două mari războaie de la începutul secolului 2 după Hristos. Astăzi, în contextul ridicării vizelor Schengen pentru România, aceste legende și-au pierdut din interes și culoare, dar nu și din importanță. Datele statistice indică faptul că zeci de mii de persoane, provenind din teritoriul cucerit de romani cu 2000 de ani în urmă, muncesc în spațiul Uniunii Europene; o mare parte în Roma și regiuni din Nordul Italiei. Acesta este un studiu de caz care își propune să analizeze impactului migrației țăranilor români – temporară dar de dimensiuni importante - și să răspundă la întrebarea: de ce oameni din aceeași zonă geografică au tendința de se concentra asupra anumitor destinații țintă?

Comuna Vulturu, din județul Vrancea (zonă săracă din estul României) are în jur de 1,400 de gospodării. În ultimii zece ani s-au dezvoltat rețele complexe prin care oamenii au plecat să muncească în Italia. Foarte puține sunt gospodăriile fără cineva plecat la muncă în străinătate. Cei de aici au fost primii loviți de disponibilizările din industrie, pentru că a existat o politică neoficială ca întreprinderile din Focșani (capitala județului) să îi concedieze mai întâi pe cei care locuiau la sate, în ideea că aceștia pot supraviețui din produsele gospodăriei. Rămăși fără surse de venit, oamenii s-au orientat către soluții mai îndrăznețe. Dacă ținem seama că un muncitor din Italia poate trimite, în medie, lunar, aproximativ 150-200 Euro iar în fiecare gospodărie există, în medie, un membru care muncește acolo, ne dăm ușor seama de capitalul care pătrunde în economia satului prin acești "migrant workers".

O estimare pesimistă a datelor de mai jos indică că totalitatea veniturilor obținute de cei plecați la muncă depășește de trei ori bugetul local al comunei Vulturu. După datele obținute putem trage concluzia că migrația liberă a forței de muncă este de departe cel mai semnificativ ajutor pe care România îl poate obține prin intermediul UE (probabil același lucru se întâmplă și în cazul altor țări). Nu numai că resursele implicate depășesc volumul fondurilor alocate prin intermediul programelor de preaderare – pe deasupra, acestea sunt mult mai „sănătoase” și eficiente datorită

Migrația liberă a forței de muncă este cel mai bun ajutor pe care UE îl poate oferi țărilor sărace

¹⁹ Acest scurt studiu de caz expus de SAR are la bază cercetarea de teren efectuată de *Ionela Bumbu Vlase, Universitatea din Neuchatel, Elveția*

faptului că reprezintă câștiguri și cheltuieli ale actorilor privați din aceste țări, actori care știu mai bine care le sunt nevoile.

Nr. de gospodării în localitatea Vulturu	1,400
Transfer lunar estimat/gospodărie, Euro	150-200
Transfer privat anual estimat pentru comunitatea din Vulturu, Euro	1-1.2 milioane
Bugetul local anual al primăriei Vulturu, 2001, Euro	340,000

Banii trimiși de cei plecați sunt investiți mai ales în construcția sau modernizarea caselor. Fiecare dintre cei plecați își dorește o casă sau o mașină, în primul rând. Apoi, aparatura electro-casnică necesară după standardele vieții moderne, așa cum au văzut în țara în care muncesc. Influențele culturii străine se observă din gusturile noi pe care le-au împrumutat de la italieni. Au renunțat chiar și la planul tradițional de construcție a caselor, adoptând modele învățate la Roma sau Milano. În câteva cazuri, cu banii strânși au început mici afaceri: comerț, construcții imobiliare, fabricațe de lapte sau de pâine.

Traseul unui emigrant nu este ușor, dar rețele de sprijin care s-au format asigură o oarecare siguranță. Până în ianuarie 2002, când vizele Schengen au fost ridicate, se încerca obținerea unei vize de turist pentru câteva zile, iar după expirarea termenului rămâneau acolo ilegal. Au înțeles că autoritățile italiene nu le fac probleme decât dacă comit infracțiuni. Cât timp muncesc acolo, migrații români încearcă să obțină o viză de rezidență temporară, care se acordă din 1994, când numărul migraților a crescut foarte mult. Pentru obținerea unei astfel de vize trebuie să ai un loc de muncă relativ stabil și o locuință închiriată.

Familia: cea mai eficientă rețea de migrație

În fața necunoscutului, oamenii au dezvoltat adevărate rețele prin care cei care vor să muncească în Italia sunt ajutați. Cei deja plecați trimit bani rudelor pentru a-și plăti călătoria și celelalte cheltuieli. Este un împrumut fără dobândă și fără termen limită de înapoiere. Pentru ca suma să poată fi returnată este necesar ca respectivul migrant să ajungă în Italia și să găsească repede un loc de muncă. De obicei, tinerii se căsătoresc mai întâi și apoi pleacă pentru că astfel rămâne cineva acasă să aibă grijă de cei bătrâni (noua soție locuiește prin tradiție cu socrii) și pe de altă parte vârsta medie de căsătorie este încă scăzută aici (22 B și 20 F) iar dacă planul de a strânge bani durează câțiva ani s-ar putea să nu mai găsească parteneri potrivite când se întorc. Un alt motiv la fel de important îl constituie faptul că tânărul abia căsătorit care vrea să plece în Italia va avea acum ca resurse *darul de nuntă*.

Dacă darul de nuntă nu a fost păstrat pentru o astfel de călătorie sau decizia de a pleca a venit mai târziu, toți membrii gospodăriei vor participa la cumularea resurselor necesare: *Am vrut să plec în Italia să-mi găsesc ceva de lucru, mai ales că mă căsătorisem și vin greutățile. M-am căsătorit în '92, chiar când intrasem în șomaj și...normal aveam nevoie de casă și m-am decis să plec în Italia. Prin niște sacrificii,*

bineînțeles m-au ajutat și ai mei, adică am vândut toate orătăniile din ogradă: vacă, porc... tot ce-aveam și am strâns cam 70% din bani, după care am făcut ce-am făcut, m-am împrumutat în stânga-în dreapta și-am plecat. (P.S., 33 de ani).

Pe lângă cei tineri, plecați în majoritate și o bună parte dintre bărbații mai în vârstă, peste 40 de ani, căsătoriți și cu unul sau mai mulți copii au ales această cale. Ei iau mai greu decizia de a pleca pentru că îi leagă mai multe responsabilități față de casă. Iar ei trebuie să fie siguri că dacă au făcut acest pas nu vor mai putea da înapoi, deoarece nu-și pot permite să piardă o sumă atât de mare de bani cum e cea necesară pentru o călătorie în Italia. Pentru ei este foarte important să aibă deja pe cineva care să le caute un loc de muncă în Italia, înainte să ajungă acolo. De regulă, femeile pleacă în Italia doar dacă soții lor sunt acolo deja, au un loc de muncă relativ sigur, câștigă bine și pot întreține și pe altcineva. Pe lângă bani, soții le oferă informațiile, banii și conexiunile necesare pentru plecare: unde să meargă, pe cine să întrebe, cum să obțină viza de plecare, etc.

Modelul relațional din sat este tradus și în spațiul de migrație. Italienii preferă să angajeze persoane recomandate: *adică eu lucrez la cineva și persoana aia spune: dă-mi pe cineva de-al tău, dă-mi un paizan de-al tău (râde), adică un țaran, că am nevoie o zi, două, trei. Adică lor le convine, nu vor orice nație... adică nu pe oricine așa (P.S.).* Prima regulă pentru cei care pleacă prima dată este să aibă o agendă plină de adrese la care să poată merge când ajung în Italia, pentru că nu toți vor putea să îi acorde ajutorul. Aceasta este o măsură de siguranță absolut necesară pentru un migrant ilegal. Pentru sătenii din Vultur, care s-au adunat în Roma sau în jurul ei, mai există posibilitatea să întâlnească pe cineva de-acasă într-un parc sau într-un bar cunoscute ca fiind "ale lor" deoarece se adună acolo de câțiva ani. Aceasta este o modalitate de a-și da ajutor când au nevoie, de a schimba informații și vești aflate de acasă, de a găsi locuri de muncă disponibile. În felul acesta s-a creat o rețea informală care funcționează pe baza schimbului social și a reciprocității și care permite integrarea pe piața forței de muncă din Italia. Această rețea s-a dovedit eficientă, pentru că cei care au ajuns în Italia au reușit să-și găsească repede un loc de muncă sau o casă de locuit. Un semn al solidarității țăranilor români care muncesc în Italia este și faptul că, de multe ori, ei locuiesc împreună acolo, împart aceeași locuință, frați sau prieteni, așa cum se cunoșteau de-acasă. Aniversează împreună zilele de naștere sau alte evenimente tot așa cum obișnuiau să facă în sat. De asemenea, participă indirect la bucuriile și necazurile celor rămași acasă. Legătura cu ei este menținută în permanență prin telefon, scrisori și pachete trimise. Acest lucru a creat posibilitatea unei afaceri rentabile pentru cei care s-au gândit să realizeze curse Roma – Vultur și retur pentru transportul acestor pachete. Cei care au avut această inițiativă sunt tot dintre săteni, iar vulturenii acordă mai multă încredere acestora, decât să apeleze la servicii instituționalizate în acest sens. Sătenii consideră experiența lor migratorie ca benefică, în sensul că au acumulat unele informații și deprinderi practice de lucru și au văzut și altceva. Se consideră mai pricepuți în a porni o afacere deoarece au avut acolo mai multe modele și unii chiar se gândesc să le aplice la întoarcerea acasă.

În **concluzie**, migrația sezonieră (sau pendulatorie) este o strategie economică de subzistență a gospodăriei, care alocă unuia sau mai multor membri ai săi roluri economice suplimentare. Aceștia trebuie să răspundă atât nevoilor proprii de întreținere în Italia, cât și nevoilor gospodăriei din satul de origine. La nivel național, tendința de migrație este mai dezvoltată în regiunile mai sărace. În zone care nu au nici un fel de perspective de dezvoltare pe termen scurt și mediu, populația dezvoltă

strategii de supraviețuire complexe, care presupun riscuri și traume emoționale, dar care asigură resursele necesare.

Dintre cele 14 gospodării de pe strada cuprinsă în cercetare, doar una nu are nici un membru plecat să lucreze în afară. În mare, din datele strânse pentru acest cot de sat rezultă următoarele categorii de cheltuieli:

- **reconsolidarea sau construirea unei case:** 10 din cele 14 gospodării cheltuie banii obținuți din Italia pentru reconsolidarea vechii construcții, construirea unei case noi, achiziția unor materiale de construcții, refacerea gardului, cumpărarea unui teren pentru construirea casei (prețul variază în jurul sumei de 100 milioane de lei). De aici se vede că acești oameni intenționează să se reîntoarcă, nu să se stabilească acolo, și au planuri pe termen lung în România. De altfel, obiectivul principal declarat al celor care muncesc în Italia este construirea sau modernizarea casei. Mai mult de jumătate din totalul cheltuielilor sunt alocate în acest scop.
- **Cheltuieli pentru investiții într-o afacere** (cheltuieli productive). Dintre cele 13 gospodării care obțin venituri din Italia, doar două gospodării au investit într-o afacere și aceasta în domeniul comercial.
- **Cheltuieli pentru întreținerea celor de acasă.** Dintre cele 14 gospodări, deși toate dispun de loturi de pământ, veniturile financiare sunt foarte sărace sau lipsesc total. În celelalte gospodării veniturile sunt fie pensii de CAP sau pe caz de boală (sume între 200 de mii lei – 500 de mii lei) sau salarii mici. **Banii trimiși din Italia constituie principala sursă de venit a majorității gospodăriilor.**
- **Cheltuieli pentru consum de “lux”.** Este vorba despre achiziția unor bunuri foarte scumpe: o mașină străină, aparatură electro-casnică modernă, cheltuieli în baruri și la petreceri. Ponderea acestor cheltuieli este mică, cel puțin comparativ cu cheltuielile de întreținere, care trebuie asigurate prioritar. Aceste cheltuieli nu sunt neapărat necesare, dar asigură **un spor de prestigiu** pentru cel în cauză. Faptul că merge cu o mașină mai scumpă sau că se îmbracă diferit îi ridică rangul social și îi mărește posibilitățile relaționale.

REGIONAL

Corupția și Crima Organizată în Europa de Sud Est

Multe organizații, puține rezultate

Adrian Pop

Corupția și crima organizată ca probleme de securitate

Reformele de după 1989 nu au funcționat conform așteptărilor în Europa de Sud-Est (ESE) și în multe din țările care formau fosta Uniune Sovietică (FUS) din cauza lipsei unui mediu instituțional adecvat. Acest fapt a fost explicat ulterior printr-o mulțime de factori socio-istorici și culturali considerați responsabili pentru lipsa societății civile, a responsabilității civice și a eticii de afaceri. Corupția a fost identificată adesea ca o sursă primară de probleme, care se consolidează de la sine. Într-adevăr, combaterea corupției pare a fi un lucru imposibil de făcut într-o societate unde se presupune că nici o agenție sau instituție nu e lipsită ea însăși de corupție și unde nu este deloc clar că guvernul însuși are suficientă voință politică de a se confrunta cu ea.

FOCUS

Corupția și crima organizată sunt două fenomene puternic întrepătrunse. Poate exista corupție fără crimă organizată, dar nu pot exista activități criminale puternice fără corupție. În consecință, corupția trebuie văzută ca fiind motorul principal al crimei organizate. Corupția, după cum arată faptele, subminează climatul de afaceri, descurajează investițiile interne și externe, reprezintă o risipă de resurse economice, împiedică creșterea economică, violează drepturile omului în mod direct sau indirect, afectează stabilitatea instituțiilor democratice și subminează încrederea cetățenilor în imparțialitatea administrației publice.

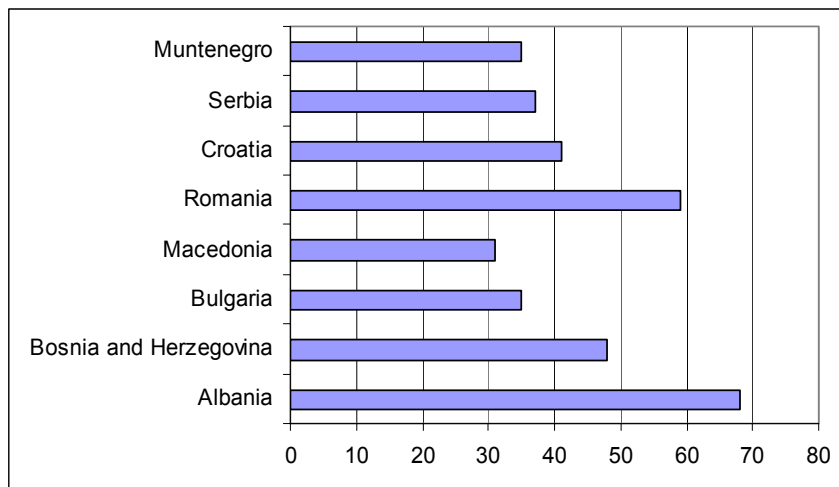
Cu toate acestea, corupția din ESE și din majoritatea societăților post-comuniste în general este un fenomen specific. În timp ce în democrațiile bine întemeiate corupția rămâne în principal o deviere de la normă, un accident în funcționarea diverselor instituții publice, în ESE, norma nefiind bine definită, *corupția dictează norma*, fiind un fapt sistemic, deoarece creează *sistemul însuși*. Cum evaziunea fiscală, mita și devalizarea bunurilor publice de către rețele oligarhice și structuri cleptocratice au condus nu numai la averi ilicite, ci și la un sentiment de neputință și fărâmițare socială în societățile din ESE cu tendință de dezintegrare, *corupția s-a transformat ea însăși într-un factor de risc de securitate intrinsec și proeminent*.

Acesta este motivul pentru care, din punct de vedere al securității, trebuie să facem distincția dintre:

- Corupția minoră, asociată cu generarea de venit, angajare și acces la servicii, și
- Corupția majoră, asociată cu politica.

În majoritatea țărilor din ESE, instituțiile statului a căror sarcină este de a combate corupția, cum ar fi poliția, garda financiară, autoritățile vamale și judecătorești, procuratura, nu numai că sunt slabe și ineficiente, dar sunt ele însele implicate în diverse grade în rețele de tip mafiot prin asigurarea suportului logistic și a protecției legale pentru protagoniștii lor. În țări cum ar fi Albania, Macedonia și Croația există o percepție răspândită conform căreia grosul sistemului judiciar este corupt. Numai în Croația există peste 1.3 milioane de cazuri de corupție nerezolvate.

Fig. 1. Corupția văzută ca problemă principală în ESE (2002)



Sursa: *Corruption Indexes, Vitosha Research & USAID, April 2002*

În cazurile cele mai grave, persoanele din vârful ierarhiei politice au fost demascate ca fiind corupte, implicate în finanțări subterane asociate cu privatizarea, sau având legături cu oameni de afaceri corupți. Cazurile respective sunt multe. Printre cele mai notabile au fost scandalul legat de cele mai înalte autorități muntenegrene, care au fost în legătură directă cu organizatorii rețelei mafioate de tutun din Balcani, și cel cu privire la fostul șef de cabinet al primului-ministru, împreună cu conducătorii celor două servicii secrete române, intern și extern, care sunt în legătură cu oamenii de afaceri aflați în centrul tuturor scandalurilor financiare majore din ultima vreme.

Mai mult decât atât, rolul de control și echilibru pe care societatea civilă ar fi trebuit să-l joace în combaterea corupției a fost pus în pericol de larga răspândire a sentimentului de neajutorare, indiferență, pasivitate și cinism generat de percepția conform căreia toți sunt corupți, fragmentarea și inflația ONG-urilor și, în unele cazuri, de către unii reprezentanți ai acestora în mass-media, sindicate și sectorul ONG. În

consecință, în regiune se observă o lipsă destul de mare de încredere a publicului în societatea civilă.

Crima organizată a câștigat teren în perioadele de după Tudjman și Miloșevici și a monopolizat largi sectoare ale puterii economice și politice. Crima organizată nu numai că subminează puternic aplicarea legii, ci poate să și destabilizeze economiile și instituțiile politice fragile din regiune. Activitățile criminale se pot împărți în trei mari categorii: organizații criminale interne, syndicate criminale internaționale și rețele cu conexiuni politice, care se hrănesc din dezintegrarea economiilor de stat și din metodele frauduloase de privatizare.

Toate cele trei forme de criminalitate au prosperat nu doar pentru că instituțiile de aplicare a legii din aceste "state slabe" s-au trezit nepregătite în fața noilor cerințe și, astfel, nu au putut face față rețelelor criminale, ci și datorită politicianilor și chiar a oficialilor înșiși din aparatul de securitate, care au beneficiat de pe urma metodelor criminale de implementare a reformelor și au achiziționat fonduri în mod ilicit. Traficul de droguri, arme și bunuri furate, prostituția și spălarea de bani au crescut în ultimii ani, și, în rarele cazuri când nu este coruptă, poliția prost plătită și slab echipată pare a fi depășită de anvergura problemei.

Traficanții de droguri beneficiază de pe urma rutei balcanice tradiționale între Asia de Sud-Vest și Europa de Vest, compusă din mai multe ramuri înființate de grupuri trans-naționale de crimă organizată. Conform experților, există zece clanuri de crimă organizată care operează în prezent în Balcani. În ultimii ani, heroina, hașișul și cocaina din Turcia, Pakistan și Orientul Mijlociu au inundat în mod constant piața europeană. Dintr-o rețea care facilita traficul de heroină, ruta Balcanică s-a dezvoltat într-o rețea mult mai complexă care se ocupă atât de droguri, cât și de trafic de arme și persoane.

Traficul ilegal de persoane, o afacere prosperă, s-a intensificat în regiune. Acesta include transferul de imigranți ilegali, femei pentru a fi angajate ca prostituate, forță de muncă gata să lucreze în condiții inumane, trafic de copii și adopții ilegale la prețuri exorbitante. Sunt implicați oficiali de la serviciile de control pașapoarte, care acceptă documente de indentificare false, companii ce efectuează servicii de vize și agenții turistice, rețele serioase de ghizi, proprietari de hoteluri și oameni care închiriază case private. Pe lângă localnicii care doresc să trăiască și să lucreze în Europa de Vest și SUA, prin aceste rețele trec și cetățeni străini, de obicei de origine asiatică și africană. Cei care se ocupă de trafic de persoane posedă de multe ori cetățenie dublă și folosesc mai multe nume sau nu au nici un fel de acte de indentificare.

Albania, un stat deosebit de slab, rămâne un exemplu îngrijorător de simbioză între politică și crimă. În vreme ce politicianii și polițiștii sunt considerați a fi corupți, bande criminale controlează sectoare semnificative ale economiei, ca și activitatea partidelor politice. Aici fenomenul "state capture" se manifestă prin intrarea în politică și cumpărarea de funcții în stat de către oameni de afaceri dubioși, violări ale legilor anti-trust, legi discriminatorii și taxe împotriva concurenței, clientelism și nepotism.

Bandele locale, sindicatele internaționale ale crimei și rețelele cu legături politice jefuiesc statele slabe din Balcani

Fig 2. Opinia publică despre nivelul corupției în diverse profesii (2002)

	Alb	Bosn	Bul	Maced	Rom	Cro	Ser	Munte
Ofițeri vamali	89.8	62.2	74.1	83.1	54.9	51.5	77.8	63.4
Avocați	58.9	46.5	55.5	44.7	49.5	44.6	60.6	33.4
Procurori	64.3	41.2	55.3	50.2	41.3	36.6	48.9	37.7
Judecători	74.4	43.7	55	52.9	50.1	47.3	55.4	42
Inspectori financieri	80.1	59.7	51.2	75.0	32.5	48.0	54.6	47.2
Anchetatori	51.4	48.2	48	44.9	35.1	41.9	48.7	38.3
Parlamentari	60.4	46.6	47.7	77.0	54.5	41.4	43.9	39.3
Oficiali ministeriali	66.2	54.3	47.1	52.5	44.2	46.7	42.8	48.5
Ofițeri de poliție	65.6	59.2	47.0	53.9	55.3	47.5	66.7	51
Miniștrii	76.5	54.4	45.3	77.5	45.1	40.5	46.1	52.3
Oficiali din sectorul juridic	60.6	42.4	41.2	36.1	40.6	40.4	42.7	35.8
Oficiali locali	64.4	56.4	39.3	39.1	45.6	48.0	50.3	45.2
Consilieri municipali	55.5	46.2	31.8	36.3	40.2	40.7	41.8	33.2

Sursa: Corruption Indexes, Vitosha Research & USAID, April 2002

**Cele mai slabe
state din zonă:
Albania, Serbia,
Bosnia,
Herțegovina**

În anii '90, Albania a devenit atât un punct de plecare, cât și de tranzit pentru rutele de trafic și de contrabandă trans-balcanice. O mare parte a actualei crime organizate, a traficului de droguri și a emigrației ilegale este legată de "Rețeaua albaneză", în care albanezii din Kosovo care s-au adăpostit în țările vecine joacă un rol important. Albania și-a dezvoltat și o puternică industrie criminală internă, din care statul pierde anual sume enorme de bani, în timp ce membrii administrației și șefii poliției locale sunt bănuți că ar profita de pe urma corupției. Criminalitatea a devenit în același timp simptom și cauză pentru paralizia politică a Albaniei.

În plus, "Rețeaua iugoslavă", care trece prin Serbia, Muntenegru, Macedonia și Grecia, sau, alternativ, Serbia, Muntenegru, Bosnia și Herțegovina, Croația, Slovenia și Italia, utilizată de rețele internaționale ca un coridor de tranzit, a ieșit și ea în

evidență în ultimii ani. În cazul special al Serbiei, înflorirea crimei organizate a fost facilitată de imposibilitatea guvernului de a contracara eficient fenomenul.

În Kosovo, crima organizată a prosperat și a contribuit la propagarea unei culturi a violenței printre grupurile naționaliste, și albaneze și sârbe. Activitățile criminale desfășurate de comunitatea albaneză de-a lungul frontierei poroase cu Macedonia și de comunitatea sârbă din Mitrovica rămân deosebit de periculoase, ambele fiind încurajate de statutul viitor încă incert al provinciei Kosovo.

În Bosnia și Herțegovina, crima organizată a infiltrat sistemele economic și politic la toate nivelurile, creând astfel noi obstacole în calea reformei. Numai în mica Republică Sârbească (din Bosnia), de exemplu, conform unui raport oficial recent prezentat primului ministru, 130 de angajați ai serviciului vamal sunt implicați în activități de crimă organizată. Dacă crima organizată, etichetată de către unii analiști drept "noua internațională", se va răspândi, va prospera și va câștiga influență politică mai puternică, atunci progresul în regiune va avea de suferit în mod semnificativ.

Mecanismul regional de cooperare pentru combaterea corupției și a crimei organizate

Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est

O convingere de bază ce se ascunde în spatele conceptului Pactului de Stabilitate a fost aceea că multe din problemele din ESE au tot mai frecvent un caracter regional. Dintre toate aceste probleme, cele legate de securitate sunt probabil cele mai potrivite pentru o asemenea abordare. Astfel, Pactul de Stabilitate a desfășurat o serie de inițiative pentru a combate corupția și crima organizată, incluzând Inițiativa Anti-Corupție a Pactului de Stabilitate (IAPS), Inițiativa Pactului de Stabilitate împotriva Crimei Organizate (IPSCO) și Unitatea Operativă pentru Cooperare și Dezvoltare a Administrației Granițelor din ESE.

În ceea ce privește IAPS (compusă în prezent din Albania, Bosnia și Herțegovina, Croația, Macedonia, Serbia și Muntenegru, Moldova și România ca membre cu drepturi depline și Bulgaria ca observator), aceasta a înregistrat ceva progrese în ultimul an și jumătate ca urmare a activității remarcabile a OCDE și a Consiliului European. Acestea au elaborat un plan de acțiune care cuprinde acțiuni prioritare pentru statele membre, a stabilit un mecanism complex de examinare și a înființat un Secretariat Operativ. Trei din șapte acțiuni prioritare pot fi considerate a fi mai substanțiale: examinarea legislației naționale legate de transparență în achiziția guvernamentală; invitarea experților la examinarea eficienței diverselor modalități de luptă împotriva corupției în distribuirea ajutorului extern de dezvoltare și anunțarea planurilor de asigurare a unui semnificativ acces public la informații compromițătoare în scopul demascării corupției.

În afară de acestea, IAPS are planuri foarte ambițioase, care includ implementarea instrumentelor anti-corupție internaționale și promovarea transparenței și integrității în afaceri și a unei societăți civile active. Au fost preconizate măsuri de combatere a corupției și dării de mită, toate acestea ca parte a inițiativei de a scoate în afara legii mituirea oficialilor publici, pentru a îmbunătăți standardele etice din cadrul sectorului public, de a opri spălarea banilor și a face lumină în practicile de achiziție publică²⁰.

Din nefericire, IAPS îi lipsesc mecanisme eficace și resurse suficiente pentru a trece de la strategie la implementare. În plus, nu trebuie să pierdem din vedere că implementarea acțiunilor anti-corupecție este în întregime dependentă de programele anti-corupecție locale, care sunt deja în plină desfășurare. Este adevărat că cele mai multe guverne ale țărilor din regiune, susținute fiind de comunitatea internațională, au făcut deja progrese pe calea adoptării de reforme legislative și planuri naționale de acțiune împotriva corupției. Totuși, unele țări și entități de tip statal au rămas în urmă în ceea ce privește acest efort. De exemplu, Kosovo demonstrează o lacună semnificativă în ceea ce privește abordarea regională în lupta împotriva corupției. Nu există nici un proiect în acest domeniu și se pare că lupta împotriva corupției nu este un obiectiv prioritar. Există în jur de 51 de proiecte anti-corupecție care se desfășoară în regiune, din care numai 7 sunt conduse de societatea civilă și numai 6 se ocupă de activități de trezire a conștiinței publice, ceea ce sugerează că mai e loc de sprijin internațional pentru a sădi inițiative anti-corupecție, în special pentru acelea care se concentrează asupra activităților de trezire a conștiinței publice.

În plus, în unele cazuri, programele anti-corupecție au fost lansate mai mult pe hârtie decât în realitate. Cele mai bune exemple sunt guvernele din Croația și România, care au luat niște măsuri mai mult de formă pentru a îmbunătăți sistemul instituțional și legislativ de luptă împotriva corupției²¹. În Croația a fost adoptată la sfârșitul lui 2001 o nouă lege asupra răspunderii pentru încălcarea legii de către persoanele juridice, ca instrument de luptă împotriva mituirii oficialilor publici în cazul tranzacțiilor de afaceri. Cu toate acestea, numărul uluitor de cazuri de corupție nerezolvate indică artificialitatea procesului. În mod similar, în România a fost lansată o ofensivă anti-corupecție începând cu toamna lui 2001. În primul rând, a fost adoptată o Strategie Națională de Prevenire și Combatere a Corupției, elaborată în cooperare cu Banca Mondială, care asigură și ajutor tehnic necesar implementării acesteia. În al doilea rând, a fost înființat un nou Organism de Coordonare Anti-Corupecție, atașat primului ministru, cu scopul de a coordona și monitoriza procesul. În al treilea rând, a fost înființat un nou departament, care se ocupă numai cu întrebunțarea neadecvată a ajutorului străin în România. În al patrulea rând, a fost introdus un nou sistem de licitații electronice, pentru a diminua cât mai mult posibilitatea mituirii oficialilor guvernamentali. Cu excepția ultimei inițiative, care s-a dovedit a fi eficientă, cel puțin până acum, problema cu celelalte trei inițiative românești este că nici măcar un singur mare escroc bine cunoscut nu a fost arestat și predat tribunalului și, cel mai adesea, oamenii care sunt cei mai zgomotoși în timpul campaniei împotriva corupției sunt ei înșiși coruptibili, dacă nu chiar corupți de-a binelea, fiind în legătură mai mult sau mai puțin pe față cu oameni de afaceri dubioși și cu rețele interlope. Așa cum este el, modest și marcat de artificialitate, progresul care s-a înregistrat în ceea ce privește consolidarea capacității de luptă împotriva corupției este cel mai semnificativ în Croația și România, în parte datorită sfaturilor tehnice ale OCDE. Totuși, în mare vorbind, există o disproporție clară între banii pe care IAPS i-a cheltuit – în jur de 6.5 milioane \$ conform estimărilor SUA – și rezultatele obținute.

La rândul ei, la un an și jumătate după lansare, IPSCO nu s-a ridicat la nivelul așteptărilor. Politicile și strategiile împotriva crimei organizate, cooperarea dintre agenții și stabilirea mecanismelor de coordonare națională multidisciplinară și a

²⁰ vezi descrierea IAPS la <http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom>

²¹ SPAI Newsletter, vol.2, nr. 11, 1 septembrie 2001

unităților specializate în scopul combaterii acestui fenomen îngrijorător sunt încă în faza inițială; legislația de combatere a crimei organizate, spălării de bani și corupției are încă serioase porțiuni de scăpare. De asemenea, nu există o relație clară între inițiativele importante din domeniu, cum ar fi programul “Caracatița II” condus de Comisia Europeană, care are drept scop acordarea de ajutor statelor în tranziție în procesul de combatere a corupției și a crimei organizate, sau inițiativa UE lansată de primul ministru britanic Tony Blair în primăvara lui 2001 pentru acordarea de ajutor țărilor în procesul de combatere a traficului prin intermediul unor echipe multinaționale de sprijin. Este evident că împrejurările menționate mai sus împiedică realizarea unuia din scopurile majore declarate ale IPSCO: cooperarea internațională și regională serioasă.²² Se așteaptă ca viitoarea constituire a secretariatului executiv al IPSCO de la Centrul Regional ICSEE de Combatere a Criminalității Transnaționale din București, care are drept scop întărirea cooperării între centrul de criminalitate regional, Europol și Interpol și evaluarea condițiilor legale, instituționale și tehnice pentru realizarea schimbului de informații, să rezolv parțial această problemă.

Cât despre Unitatea Operativă a Pactului de Stabilitate pentru Cooperare și Dezvoltare a Administrației Granițelor din ESE, acesta a încheiat faza pregătitoare de stabilire a principiilor, normelor și standardelor. Astfel, autoritățile de pază a granițelor celor cinci țări implicate în Procesul de Asociație și Stabilizare (PAS) au elaborat un set de descrieri generale ale sistemelor de administrație a granițelor și au evidențiat planurile de reformă și evaluările preliminare ale necesităților. Pe baza principiului proprietății regionale, au fost înființate unități operative naționale speciale pentru a elabora strategii naționale în domeniu, monitoriza toate formele de ajutor bilateral și multilateral relevante și activitățile de instruire din țară și pentru a acorda sprijin Unității de Ajutor din Viena pentru menținerea și supravegherea activităților în desfășurare privitoare la administrația granițelor. Cu toate acestea, având în vedere că reforma și înnoirea administrațiilor granițelor din regiune va fi un proces greoi, care va necesita cel puțin 325 de milioane Euro pe perioada 2002-2006 și că există o discordanță între nevoia pentru o securitate sporită a granițelor și nevoia pentru o mai bună cooperare regională și permeabilitate a granițelor din regiune, rămâne încă de văzut dacă inițiativa va trece cu succes testul decisiv al cooperării practice.

În mare, inițiativele de sub Masa de Lucru III, care se ocupă cu probleme de Securitate, ca și Pactul de Stabilitate în general, au reușit până acum să se ridice doar parțial la nivelul așteptărilor. Există cel puțin cinci cauze ale acestui eșec. Primul se referă la faptul că Biroul Coordonatorului Special a acționat doar ca un intermediar, fără să aibă mijloace operative proprii și fără să poată recruta și angaja oameni cu experiență relevantă în regiune. Al doilea ar fi că, fiind aranjamente interguvernamentale și între organizații fără statut legal, resurse semnificative, capacitate de planificare și implementare proprii, impactul lor s-a bazat pe autoritatea, dinamismul și seriozitatea reprezentanților naționali. Al treilea motiv este legat de faptul că deseori planurile de acțiune lansate sub egida lor au fost prea generale și nu au luat în considerare alte inițiative naționale sau internaționale existente în zonă sau trăsăturile specifice ale împrejurărilor locale, ceea ce a dus la lipsă de eficiență, dublare și lipsă de distribuire clară a competențelor. Al patrulea motiv: unele din cele mai semnificative eforturi internaționale din domeniu au continuat să treacă peste Pactul de Stabilitate. Totuși, așa cum se preconizează de către coordonatorul special

²² Democrație, securitate și viitorul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est: un cadru de dezbateră al Institutului Est-Vest în parteneriat cu Inițiativa de stabilitate Europeană, aprilie 2001, http://esiweb.org/pdf/ESI_rep_stability03.pdf.

Erhard Busek, Pactul de Stabilitate, care până acum a servit mai mult drept un birou de decontare pentru proiectele UE din Balcani, va transfera regiunii mai multe din funcțiile sale și va implica mai mult guvernele din ESE în procesul de luare a deciziilor.²³ În mod corespunzător, Procesul de Cooperare din Europa de Sud-Est (PCESE) va deveni “vocea” regiunii din cadrul Pactului.

Centrul Regional al Inițiativei de Cooperare din Europa de Sud-Est pentru Combaterea Fraudelor Transnaționale

ICESE este singura organizație din domeniul aplicării legii care aduce împreună reprezentanți ai poliției și ai vămii. Centrul ICESE din București, care este operațional de la 1 noiembrie 2000, a putut raporta progrese în eforturile sale de a preveni, detecta, investiga, urmări în justiție și reprima fraudele transnaționale în ESE în raportul său anual proiectat la sfârșitul primului său an de existență. Din punct de vedere operațional, din cei 22 de ofițeri de legătură vamali și de poliție – un reprezentant vamal și unul al poliției din partea fiecăruia din cele 11 state participante (Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Croația, Grecia, Ungaria, FYROM, Moldova, România, Slovenia și Turcia) – 15 ofițeri de legătură (7 de la poliție și 8 de la vamă) din 9 țări erau deja la posturi. Mai mult, 4 unități operative au fost înființate: o Unitate Operativă (UO) pentru Trafic de Droguri, condusă de Bulgaria; o UO pentru Trafic de Persoane, condusă de România, o Unitate Operativă pentru Fraude Comerciale, condusă de Croația și o UO pentru Fraude de Evaluare Vamală, condusă de Albania. În 2002 alte 4 grupuri operative vor deveni operaționale: o UO pentru Infrațiuni Financiare și Electronice, condusă de FYROM; o UO pentru Trafic de Arme Ușoare, condusă de Albania; o UO pentru Vehicule Furate, condusă de Ungaria; și o UO pentru Trafic de Materiale Strategice, condusă de România. Pe lângă acestea, după atacurile teroriste asupra SUA de pe 11 septembrie 2001, o rezoluție a Centrului, care exprima regretul pentru acele evenimente, a stabilit un grup de activitate special pentru a ajuta SUA în investigarea activităților teroriste, pentru furnizarea de informații statelor membre ICESE și țărilor vest-europene privind fluxul de refugiați și pentru a oferi ajutor statelor membre ICESE în activitatea lor de prevenire și combatere a terorismului.

Centrul ICESE a avut un start promițător

Unele unități operative au fost mai active decât altele. De exemplu, în 2001, în cadrul UO specializate în Trafic de Persoane, au fost schimbate mai mult de 250 de informații, au fost conduse 4 operațiuni regionale, a fost inițiat un proiect de protecție a martorilor și a fost stabilită o cooperare activă cu FBI, USAINS, Austria și Pactul de Stabilitate în ceea ce privește traficul de persoane. De asemenea, în aceeași perioadă de timp, au fost schimbate în jur de 236 de informații despre cazuri de trafic de droguri și alte 251 despre fraude comerciale. În plus, Centrul a reușit să stabilească relații de bună cooperare cu 9 țări care se bucură de statutul de observator (Austria, Belgia, Franța, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Federația Rusă, SUA, Marea Britanie și Ucraina), ca și cu Interpol, Europol, Organizația Vamală Mondială (OVM) și alte diverse inițiative în domeniul combaterii crimei organizate,

²³ Dragan Stojkovic, Proprietatea Pactului, Raportul asupra Reconstrucției în Balcani, 11 martie 2002, <http://balkanreport.tol.cz/look/BRR/home.tpl?ldLanguage=1&ldPublicatin=9&NrIssue=1>

desfășurate sub egida Pactului de Stabilitate, OSCE și ONU²⁴. Toate acestea duc la concluzia unui început promițător în ceea ce privește diviziunea instituțională a muncii și coordonarea dintre Centrul ICESE și organizațiile internaționale importante și agențiile de aplicare a legii.

Oricât ar fi de impresionant, acest raport nu spune totuși multe despre eficiența pe ansamblu a Centrului. Adevărul este că majoritatea unităților operative ale Centrului ICESE sunt încă în faza de pregătire și rămâne încă de văzut dacă ambițioasele planuri legale, operaționale și administrative ale centrului, ca și pletora de propuneri înaintate de către statele membre în legătură cu activitatea sa în viitor se vor materializa. Mai mult, Centrului încă îi mai lipsește o unitate operativă pentru combaterea răspândirii armamentului ușor.

Procesul de Cooperare din Europa de Sud-Est (PCESE)

La trei ani și jumătate de la relansarea sa, odată cu semnarea în februarie 2000 la București a Cartei de Relații de Bună Vecinătate, Stabilitate, Securitate și Cooperare, PCESE a asistat la prima sa mare realizare în domeniul securității. După ce Iugoslavia post-Miloșevici s-a alăturat grupului în octombrie 2000, iar Bosnia și Herțegovina au devenit participante cu drepturi depline și egale în februarie 2001, cu ocazia celui de-al patrulea summit al PCESE a apărut o nouă ocazie pentru îndeplinirea obiectivelor politice și de securitate. În ultima vreme, pe lângă răspunsul la evenimentele violente din Kosovo și Serbia de Sud, țările membre ale PCESE (Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, FRY, FRYROM, Grecia, România, Turcia, și Croația ca observator) și-au luat angajamentul, așa cum s-a subliniat în documentele PCESE, de a spori cooperarea lor în lupta împotriva terorismului, corupției și traficului ilicit de arme și droguri. Prezența la diverse summit-uri PCESE a înalților reprezentanți ai UE, cum ar fi șeful politicii externe al UE, împuternicitul cu afaceri externe al UE și coordonatorul Pactului de Stabilitate, demonstrează interesul pe care UE îl acordă evoluției grupului.

Inițiativa Ioniană și Adriatică (IIA)

În ciuda faptului că este orientată înainte de toate spre economie, infrastructură, mediu și cultură, IIA, care funcționează de 4 ani, a inclus printre prioritățile sale chiar de la început cooperarea în combaterea tuturor formelor de activitate ilegală. Până în prezent, statele membre (Albania, Bosnia și Herțegovina, Croația, FRY, Grecia, Italia, Slovenia), împreună cu Comisia Europeană ca principal partener al IIA, s-au limitat la elaborarea unor diverse declarații de intenție asupra subiectului, cea mai cuprinzătoare fiind Declarația Colectivă adoptată la Split în mai 2001. În concordanță cu acest document, strategia combaterii activităților ilegale din zona Adriatic-Ioniană se bazează pe trei elemente: armonizarea regimurilor de viză ale țărilor membre ca prim pas în prevenirea migrației ilegale; operaționalizarea Punctelor de Contact ale Statelor ca centre de schimb de informație despre migrații ilegale și ajutorul UE prin fondurile Comisiei Europene pentru organizarea și efectuarea controlului granițelor în țările care nu fac parte din UE. Cu toate acestea, oricât de important ar fi ca premiză, ajutorul UE pentru proiectele privind inițiativa combaterii activităților ilegale nu reprezintă o garanție a succesului în sine.

²⁴ ICSEE Raportul Anual pe 2001 al Centrului Regional de Combatere a Fraudelor Transnaționale (București, 2001), pp.8-21

Concluzii și recomandări

Corupția în ESE a devenit un factor principal de risc pentru securitatea zonei. Ar trebui făcute eforturi mai susținute pentru a o aduce la un nivel tolerabil, în așa fel încât să permită funcționarea aproape de normal a instituțiilor publice.

UE va trebui să treacă de la prioritatea pentru ajutorul bănesc direct la susținerea reformei din administrația publică și din justiție. Din punctul de vedere al acesteia din urmă, prioritățile ar trebui să fie penalizarea conflictelor de interese, eliberarea agențiilor de aplicare a legii de interferența politică și realizarea parteneriatelor dintre guvern și ONG.

Lupta împotriva corupției trebuie să rămână ca punct central pe agenda guvernelor din regiune. Următorii pași ar trebui să fie înființarea echipelor naționale de luptă împotriva corupției, însărcinate cu evaluarea activităților anti-corupție și elaborarea de acțiuni viitoare în domeniu. Este de asemenea necesar să se concentreze ajutorul tehnic asupra unui număr limitat de priorități de reformă anti-corupție. Donatorii nu ar trebui să fie preocupați să se retragă cât mai repede, ci să fie pregătiți pentru o perioadă mai lungă de implicare. Monitorizarea progresului în ceea ce privește lupta împotriva corupției trebuie să continue cu o mai serioasă implicare a organizațiilor din societate civilă.

Ar trebui înființată o Unitate Operativă pentru Crima Organizată în Bosnia și Herțegovina pentru a gândi și executa o campanie care să aibă în vedere structurile paralele de putere, activitățile teroriste și crima organizată.

Trupele UNMIK și KFOR ar trebui să acționeze mai puternic pentru a-și stabili jurisdicția în orașul divizat etnic Mitrovica. Poliția UNMIK, ajutată de KFOR, ar trebui să demobilizeze membrii organizației sârbe "Bridgewatchers", cu activități ilegale, să interzică total activitățile ilegale de orice fel din nordul orașului. Pe lângă acestea, comunitatea internațională ar trebui să condiționeze sprijinul internațional pentru Belgrad de încetarea legăturilor cu structurile paralele din nordul Mitrovica și din Kosovo.

Vecinii Albaniei și administrația din Kosovo ar trebui să ia măsuri urgente pentru întărirea cooperării lor, în special în ceea ce privește monitorizarea granițelor, traficul ilegal de persoane, droguri și arme prin Albania. Extrem de valoroase aici sunt înzestrarea cu echipament logistic și de comunicare pentru lupta împotriva traficului ilegal și sprijinul logistic acordat deja existentului Centru Regional de Luptă Impotriva Traficului Ilegal din Vlora.

Încurajarea aspectului regional al Pactului de Stabilitate ar trebui văzută ca "principală rețetă de succes". Pentru ca Pactul de Stabilitate să joace un rol mai eficient în îmbunătățirea mediului de securitate și construirea cooperării regionale în ESE, acesta va trebui să își stabilească prioritățile mai clar, în acord cu nevoile locale, să își concentreze eforturile mai bine, să promoveze formarea de rețele și coordonarea cu alte structuri de cooperare regionale și internaționale.

IPSCO necesită o Fază de Evaluare completă, similară celei IAPS, care să meargă pe urmele "Documentului privind prioritățile de reformă și analizele critice ale situației țărilor". Accentul ar trebui să cadă asupra stimulării rețelei juridice prin intermediul a două metode complementare: comunicarea directă între autoritățile juridice și

desemnarea unor puncte formale de contact – stabilite în cadrul Biroului Procurorului General – urmând experiența Rețelei Juridice Europene. Desemnarea punctelor de contact trebuie văzută ca o strategie în cadrul ESE și ca o alegere strategică pentru UE, așa cum a fost preconizat de către alte proiecte similare, cum ar fi Proiectul PACO, elaborat de Consiliul Europei sub egida Pactului de Stabilitate.

Comunitatea internațională ar trebui să demonstreze un angajament total în susținerea Centrului Regional ICESE pentru Combaterea Fraudelor Transnaționale și în acordarea libertății de acțiune pentru unitățile sale operative. Inițiativa Ioniană și Adriatică (IIA) ar trebui angrenată în promovarea proiectelor de tip pragmatic cu obiective clare și a activităților ce rezultă din acestea.

Cu excepția cazurilor în care se specifică explicit, acest raport vă este oferit de experți din cadrul SAR. La acest număr au contribuit:

Daniel Dăianu
Sorin Ioniță
Liviu Voinea
Bogdan M. Chirițoiu
Cristian Ghinea
Alina Mungiu-Pippidi

Contribuții speciale:

Sebastian Lăzăroiu, director al Centrului de Sociologie Urbană și Regională, CURS
Adrian Pop, profesor la Universitatea "Dimitrie Cantemir", București, și International Research Fellow la NATO Defence College din Roma, Italia.

Echipa editorială:

- Alina Mungiu Pippidi – editor
- Emanuel Răuță – editor asistent

Asistenți de cercetare:

- Victoria Timofte
- Laura Simionescu

Acest raport, numere anterioare, cât și alte publicații ale SAR sunt disponibile pe site-ul Societății Academice din România

www.sar.org.ro

Versiunea în limba engleză a numerelor anterioare sunt disponibile și pe site-ul UNDP

www.undp.ro

sau le puteți obține în format electronic sau tipărit scriind la
office@sar.org.ro

Societatea Academică din România (SAR)
Petofi Sandor nr. 15
București, sector 1, România
+4021-2221868