

INTEGRAREA DIASPOREI ÎN ELABORAREA POLITICILOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ

INTEGRATION OF THE DIASPORA IN THE ELABORATION OF LOCAL DEVELOPMENT POLICIES

CZU: 323.113:352(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).14)

Olga IURCO,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The emergence of diaspora policies is justified in the context of states' attempts to „shape” or „direct” the behavior and decisions of migrants, the policies themselves representing public policy instruments with medium and minimal levels of intervention, as the case may be.

The desire of governments to incorporate new types of policies, such as diaspora ones, also emerges from the fact that they rally to the principles of good governance promoted at the international level, and policies for migrants and diaspora help them to legitimize themselves in front of various partners of national and international dialogue.

Keywords: *policies, migration, diaspora, strategies, involvement, attitude.*

Migrația umană este un fenomen atemporal, parte integrantă a vieții umane. Mișcarea oamenilor peste granițele naționale este inevitabilă, fie că este determinată de nevoia de a fugi de conflict sau de dorința de avea o viață mai calitativă în altă parte. De obicei, migrația aduce o serie de beneficii atât țărilor de origine, cât și țărilor de destinație a imigranților.

Cu toate acestea, procesul de adaptare la viață într-o țară nouă nu este întotdeauna ușor. O parte dintre aceștia renunță și revin acasă, iar pentru o rein-

tegrare mai bună sunt elaborate politici publice inclusiv diverse programe.

Politica publică este decizia sau deciziile coordonate ale statului, care produc schimbări sau care influențează societatea și economia, contribuind la soluționarea problemelor și la atingerea obiectivelor asumate într-un anumit domeniu de activitate a Guvernului [1].

Cu referire la politicile publice locale, se poate deduce că o politică locală este constituită dintr-un ansamblu de măsuri concrete îndeplinite de autoritățile administrației publice locale, atât deli-

berative cât și executive. Implementarea politicilor publice locale se bazează pe acte normative locale (decizii ale consiliului local, dispoziții ale organelor executive locale: primari și președinți de raioane) și trebuie să contribuie la îmbunătățirea mediului de trai al cetățenilor unității administrativ-teritoriale.

Sintetizând definițiile date de mai mulți autori [2, 3, 4], deducem că procesul integral de elaborare și implementare a unei politici publice la nivel local poate fi descompus în următoarele etape și anume: stabilirea agendei; identificarea problemei; diagnosticul situației; definirea scopurilor și obiectivelor politicii; evaluarea și testarea soluțiilor alternative; adoptarea variantei de politică aleasă; implementarea politicii publice; monitorizarea și evaluarea politicii publice.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în vederea eficientizării politicii publice a identificat pașii pentru elaborarea acestora. Consecutivitatea acțiunilor includ: crearea comisiei de revizuire a documentelor de politici; revizuirea documentelor de politici (pașaportizarea); instituirea DPPSAE la nivelul Cancelariei de Stat; crearea DAMEP în cadrul Autorităților Publice Centrale; crearea comitetului interministerial pentru planificare strategică; aprobarea legii privind transparența în procesul decizional; instituirea Consiliului național pentru participare.

Ulterior au fost elaborate și un șir de documente strategice, menite să reglementeze și ghideze acest domeniu. Astfel, *Ghidul privind procesul decizional* [5] are drept obiectiv îmbunătățirea struc-

turii și conținutului politicilor publice, fortificarea legăturii dintre politici și buget, perfecționarea sistemului de monitorizare și evaluare a politicilor.

Un document major strategic elaborat de comun cu implicarea diasporei este *Politica privind Diaspora pentru perioada 2015-2025* [6].

În urma consultărilor cu comunitățile de moldoveni de peste hotare, a fost adoptată *Strategia Națională Diaspora 2015-2025* prin Hotărârea Guvernului nr. 200 din 26.02.2016 [7].

Ulterior a fost elaborat *Planul de Acțiuni pentru implementarea strategiei* [8], ce include următoarele patru obiective:

I. Elaborarea și dezvoltarea cadrului strategic și operațional al domeniului diasporă, migrație și dezvoltare. Acest concept a fost inițiat în Republica Moldova și promovat de către aceasta și pe plan global;

II. Asigurarea drepturilor diasporei și consolidarea încrederii;

III. Mobilizarea, valorificarea și recunoașterea capitalului uman al diasporei;

IV. Implicarea directă și indirectă a diasporei în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova.

Aceste două documente *Strategia Națională Diaspora 2015-2025* și *Planul de Acțiuni pentru implementarea strategiei* au contribuit la colaborarea dintre Guvern, autoritățile publice locale, societatea civilă din Moldova și diaspora. Acestea consolidează și extind abordarea transversală în politicile pentru diasporă, migrație și dezvoltare, precum și implică cooperarea cu diaspora pentru dezvoltarea Republicii Moldova.

În practică, există multe inițiative de utilizare a potențialului social și economic al diasporei împreună cu programe de promovare a identității naționale, tradițiilor și patrimoniului cultural. În plus, reintegrarea este o prioritate pentru Guvern [9].

Programul de Activitate al Guvernului a inclus 11 sarcini privind relațiile cu diaspora: implementarea unei abordări integrate a migrației și diasporei la nivel central și local; promovarea Biroului de Relații cu Diaspora; diversificarea serviciilor educaționale complementare pentru copiii din diaspora; elaborarea unui set de instrumente financiare pentru atragerea investițiilor din diasporă; facilitarea recunoașterii diplomelor și certificatelor; oferirea accesului la servicii online; facilitarea transferurilor de bani; mărirea numărului de programe privind identitatea națională pentru și cu diaspora, promovarea tradițiilor și a patrimoniului cultural; și implementarea proiectelor tematice de promovare a imaginii Moldovei peste hotare [10].

Programul de Activitate al Guvernului a avut drept scop intensificarea comunicării cu reprezentanții diasporei și identificarea modalităților adiționale de a sprijini moldovenii de peste hotare. Guvernul urmează să întreprindă eforturi în vederea încheierii acordurilor de migrație a muncii pentru a reglementa mai bine drepturile lucrătorilor migranți.

În această ordine de idei, Moldova a lansat și un Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare [11], care are drept scop elaborarea programelor și serviciilor de reintegrare pentru cetățenii moldoveni reîntorși. Acesta include informații

și asistență pentru găsirea locurilor de muncă potrivite, însușirea cunoștințelor și abilităților, inițierea și gestionarea afacerilor în Republica Moldova.

În anul 2017 între Guvernul Republicii Moldova și Organizația Internațională pentru Migrațiune a fost semnat un acord bilateral [12] care încurajează reprezentanții diasporei Republicii Moldova să se implice mai activ în dezvoltarea social-economică a țării, iar documentul vine să susțină inițiativele de promovare a identității naționale, inclusiv a valorilor culturale și lingvistice ale țării noastre. De asemenea, documentul respectiv vine să îmbunătățească comunicarea dintre reprezentanții diasporei și autorități, precum și să asigure implicarea acestora în dezvoltarea politicilor publice. Pentru implementarea acordului respectiv, Organizația Internațională pentru Migrație a alocat, sub formă de grant, 200 de mii de dolari SUA.

Valoarea acordului a contribuit la menținerea unei cooperări în domeniul migrației și dezvoltării naționale, la consolidarea impactului pozitiv al fenomenului migrației prin implicarea profesioniștilor de calificare din diasporă în dezvoltarea socio-economică a țării, aplicând transferul de cunoștințe dobândite în străinătate.

În același timp, angajamentul politic al diasporei moldovenești a crescut de-a lungul anilor, iar în 2019, guvernul a creat și ales reprezentanți individuali în 14 circumscripții electorale pentru diasporă pentru alegerile parlamentare.

Crearea unui mediu favorabil nu este asociat cu un scop de dezvoltare specific. Cu toate acestea, mediul favorabil poate avea un impact major asupra

dezvoltării, în special câștigând încrederea membrilor diasporei și încurajând contribuțiile lor la dezvoltarea localității. Sunt determinați 6 pași care contribuie la acest mediu favorabil de implicare a diasporei la dezvoltarea localității, aceștia fiind:

1. Legi flexibile privind cetățenia și rezidența: cetățenie sau multe-cetățenie; condiții flexibile pentru obținerea vizei și a permisului de ședere.

2. Acordarea drepturilor politice: votul din străinătate; permisiunea membrilor diasporei să candideze pentru funcții publice, menținându-și domiciliul în străinătate; rezervarea de locuri în Parlament pentru reprezentanții diasporei.

3. Drepturi speciale de proprietate: permiterea membrilor diasporei să cumpere terenuri și alte proprietăți care nu sunt permise străinilor.

4. Stimulente fiscale: scutire de taxe vamale și taxe pe bunuri personale importate, repatriate; reducerea cotelor de impozit pe venit pentru cetățenii reveniți care au lucrat în străinătate un anumit număr de ani; oferirea de stimulente fiscale pentru investițiile din diasporă, cum ar fi oferirea de tarife mai mici pentru materiile prime și echipamentele importate; oferirea creditelor fiscale pentru contribuțiile caritabile.

5. Prestații sociale menținute: oferirea beneficiilor sociale susținute, în special pentru pensii și asigurări de sănătate și de viață; încheierea acordurilor de securitate socială pe o bază bilaterală sau în cadrul acordurilor regionale.

6. Legi generale privind recunoașterea diasporei: adoptarea legilor de recunoaștere oficială a membrilor dias-

porei și emigrare ca parte integrantă a planului național de dezvoltare.

Organizațiile internaționale, precum OECD, ONU, Banca Mondială, USAID sau Organizația Internațională pentru Migrație oferă recomandări și sprijină frecvent Republica Moldova în demersurile sale de a (re)stabili relația cu diaspora sau migranții. În prezent, o bună parte a programelor și a politicilor de diasporă se formulează ținând cont de sugestiile și exemplele de bune practici pe care le înaintează asociațiile din diasporă.

De asemenea, apariția politicilor de diasporă se justifică în contextul încercărilor statelor de a „modela” sau „dirija” comportamentul și deciziile migranților, politicile în sine reprezentând instrumente de politici publice cu niveluri medii și minime de intervenție, după caz.

Astfel, dorința de a încorpora tipuri noi de politici, precum cele de diasporă, reiese și din faptul că se realizează la principiile de bună guvernare promovate la nivel internațional, iar politicile pentru migranți și pentru diasporă le ajută guvernanților să se legitimeze în fața diverșilor parteneri de dialog naționali și internaționali.

O contribuție substanțială la gestionarea problemelor diasporei o are Biroul de Relații cu Diaspora (BRD). Legătura dintre diasporă și Guvern este asigurată prin intermediul Biroului de Relații cu Diaspora (BRD), care este subdiviziune a Cancelariei de Stat, în subordinea directă a Prim-Ministrului și coordonează politicile de stat în domeniul diasporei. BRD este creat prin HG 780 din 19 octombrie 2012, a devenit funcțional și completat cu personal în lunile februarie-martie ale anului 2013.

Obiectivele strategice ale Biroului pentru Relații cu Diaspora pot fi împărțite în două categorii: pe de o parte, BRD își propune să asigure coordonarea politicilor și a programelor pentru diaspora la nivel de Guvern și ministere, și, pe de altă parte, instituția dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească prin menținerea legăturii cu peste 250 de asociații ale diasporei din peste 30 de țări ale lumii

Strategia de organizare și funcționare a instituției combină trei modele de lucru cu diaspora, recunoscute internațional: 1) modelul circumscripției, axat pe răspunderea la nevoile diasporei; 2) modelul absolvenților, care dezvoltă oportunități și se încadrează în conceptele migrație și dezvoltare; 3) modelul explorator, care vine să consolideze elitele profesionale din diasporă în scopul de a acționa ca agenți ai transformării în țara de origine.

În perioada de referință s-a demonstrat că tocmai combinația acestor trei modele este eficientă pentru Republica Moldova [13].

În anul 2016 BRD și Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), misiunea în Moldova, au organizat un curs pentru studenții din diasporă din 12 țări pentru a participa la un seminar de instruire privind elaborarea de politici publice. Participanții la seminar au avut posibilitatea să înțeleagă cum pot fi scrise politicile publice și cum pot fi gestionate proiectele ulterioare.

Deși inspirat de bunele practici internaționale și adaptat contextului specific al Republicii Moldova, *modelul PNUD de atragere a Diasporei în dezvoltarea locală*, cu recomandarea către

toate autoritățile locale din Moldova, privind desemnarea persoanelor responsabile pentru domeniul diasporă, migrație și dezvoltare la nivel local, integrarea emigrării în strategiile locale și crearea asociațiilor de băștinași, pilotat de proiectul „*Migrație și dezvoltare locală*” poate fi replicat cu ușurință și adaptat la alte contexte naționale. O prerogativă esențială este de a sprijini măsurile de consolidare a încrederii între actorii locali și migranți, pentru a asigura că integrarea emigrării în politici și programe se realizează într-un mod eficient, orientat spre rezultate și durabilitate [14].

Elucidarea subiectului privind integrarea diasporei în elaborarea politicilor de dezvoltare locală ne determină să concluzionăm că crearea unui suport instituțional, asigurarea cu cadru legislativ, cota de locuri ocupate în Parlamentul Republicii Moldova de diasporă, numeroasele acțiuni și inițiative nu au condus spre o implicare masivă a diasporei în dezvoltarea politicilor locale. Deși există un șir de cauze obiective și subiective, diaspora moldovenească rămâne puțin receptivă la inițiativele lansate.

Totodată, cadrul instituțional existent nu dispune deocamdată de o separare clară a atribuțiilor și funcțiilor în domeniul diasporei, iar resursele umane nu sunt suficiente pentru implementarea programelor aprobate, experiența redusă în gestionarea potențialului diasporei limitează capacitatea organizațională de a implementa și gestiona proiecte de anvergură în domeniu.

Un punct slab al gestionării potențialului diasporei constă în ca-

racterul sprijinului financiar provenit în mare măsură din partea donatorilor internaționali decât a autorităților guvernamentale republicane, ceea ce pune în pericol continuitatea, dar și conținutul propriu-zis al inițiativelor.

O încercare de a înțelege și explica, ar fi realizarea cercetărilor științifice cu scopul de a înțelege deschiderea diasporei pentru o colaborare la nivel local, dar și o implicare mai activă a administrației publice locale în valorificarea potențialului diasporei în elaborarea și implementarea politicilor de dezvoltare locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr.386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Publicat : 26-06-2020 în Monitorul Oficial Nr. 153-158 art. 509. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro.
2. Crăciun Cl., Collins P.E, Managementul politicilor publice. Transformări și perspective. Iași: Polirom, 2008, 408 p. ISBN: 978-973-46-0549-1.
3. Munteanu I. Politici publice complexe. Tehnici și repere. Chișinău: Cartier, 2016. 716 p. ISBN: 9789975860475.
4. Dunn W. Analiza politicilor publice. O introducere. Iași: Polirom, 2010. 512 p. ISBN: 978-973-46-1700-5.
5. Ghid privind elaborarea proiectelor de decizii și dispoziții ale autorităților publice locale. <https://www.capc.md/publicatii/ghid-privind-elaborarea-proiectelor-de-decizii-si-dispozitii-ale-autoritatilor-publice-locale/>
6. Strategia Națională Diaspora 2025. https://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf
7. Hotărâre de Guvern nr. 200 din 26-02-2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia Publicat : 04-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 49-54 art. 230. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91207&lang=ro
8. Hotărâre de Guvern nr. 200 din 26-02-2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia Publicat : 04-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 49-54 art. 230. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91207&lang=ro
9. Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Biroul Relații cu Diaspora. <http://brd.gov.md/ro/content/rukovodstvo-po-reintegracii-grazhdan-respubliki-moldova-kotorye-vernulis-iz-za-rubezha-0>.
10. Programul de Activitate al Guvernului pentru 2019, din 16 decembrie 2019 https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_al_guvernului_chicu_ro.pdf.
11. Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Biroul Relații cu Diaspora. https://brd.gov.md/sites/default/files/ghid_ro_1302.pdf
12. Programului național de stimulare a revenirilor și facilitare a (re)integrării

cetățenilor Republicii Moldova implicați în procesul de migrație pentru anii 2022-2026 și Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia. <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/250.pdf>

13. Strategia de organizare și funcționare a Biroului Relații cu Diaspora. <https://emoldovata.gov.md/guvern-diaspora>.

14. Implicarea diasporei în dezvoltarea locală, Ghid operațional bazat pe experiența Republicii Moldova, PNUD Moldova, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Diaspora-Engagement-in-Local-Development-RO.pdf>.