

DIASPORA, NU ESTE „PARALELĂ”!

NOTĂ ANALITICĂ

Dumitru Vicol și Vadim Pistrinciuc

REZUMAT EXECUTIV

„Diaspora” este probabil unul din cele mai pronunțate cuvinte în ultimii ani de către cetățenii Republicii Moldova. Participarea masivă a diasporei la ultimele scrutine electorale sugerează că autoritățile statului vor trebui să intensifice programele naționale dedicate diasporei și să consolideze dialogul cu diaspora. Factorul determinant al migrației în scop de muncă este cel economic din cauza nivelului mic de salarizare și insuficiența veniturilor în mediul rural. Dacă intențiile de emigrare vor persista, aceasta va pune constant presiune asupra sistemului de pensii. Iar în anul 2030 numărul beneficiarilor de pensii ar putea depăși numărul salariaților.

Deși nu sunt disponibile date oficiale precise cu privire la numărul exact al persoanelor care au emigrat din Republica Moldova, în rezultatul analizei și agregării datelor oficiale, dar și a cercetărilor efectuate în ultimii ani, putem estima că numărul celor plecați din țară e de cel puțin 900 mii, dar în realitate ar putea ajunge chiar la 1.3 milioane de persoane. De asemenea, se estimează că dintre cei plecați deja, majoritatea se află peste hotare împreună cu familiile lor. Astăzi, o pătrime din gospodăriile din țară primesc remitențe, iar în cadrul gospodăriilor casnice care sunt dependente de remitențe, transferurile constituiau 52.4% din venitul disponibil pentru anul 2018. Proporția remitențelor în veniturile disponibile a descrescut de la 19% în 2014 la 13% în 2020.

Autoritățile naționale ar trebui să se focuseze mai mult pe atragerea economiilor celor din diaspora, care ar putea fi estimate la cel puțin 800 milioane dolari per an. În acest sens, este important de extins programele naționale cum ar fi PARE 1+3 și DAR 1+1. O altă oportunitate este dezvoltare ecosistemului de *crowdfunding* și investiții în întreprinderi. Economiiile celor aflați peste hotare ar putea fi depuse în VMS-uri ceea ce ar crea un venit adițional pentru o potențială reîntoarcere. Autorii, de asemenea, recomandă reanimarea Grupurilor de Excelență ale Diasporei care să contribuie la implementarea obiectivelor naționale de dezvoltare durabilă. Sunt necesare noi soluții eficiente și o mai bună colaborare între autoritățile naționale pentru o estimare mai precisă a mobilității cetățenilor. Autoritățile trebuie să continue cooperarea internațională pentru încheierea noilor acorduri bilaterale de securitate socială cu țările, unde își au reședința un număr mare de migranți moldoveni, inclusiv Canada și Marea Britanie. Nu în ultimul rând, coordonarea programelor de atragere a economiilor și activităților ce au tangență cu diaspora are nevoie de un Birou pentru Relații cu Diaspora cu un statut mai elaborat. Noul statut ar trebui să ofere autonomie financiară și administrativă, iar consiliul de administrare ar trebui să fie format cel puțin în jumătate din membri ai diasporei.

INTRODUCERE

În preajma alegerilor se vorbește mult despre diaspora. Accentele sunt puse preponderent pe votare și remitențe. Totuși, considerând că intențiile de emigrare persistă, iar fenomenul reîntregirii familiilor peste hotare devine și mai solid, se creează impresia că remitențele ca pondere în PIB ar putea scădea în viitor. Dacă nu ar fi existat fluxul constant de remitențe din anul 2010 încolo, atunci PIB *per capita* ar fi fost cu o treime mai mic acum. Focusarea ar trebui să fie redirecționată către programele de atragere a economiilor diasporei. Estimările noastre arată că diaspora economisește în jur de 800 de milioane per an.

Cine ar putea impulsiiona aceste programe de atragerea economiilor? Cine ar putea coordona politicile statului în domeniul diasporei? Cine ar putea implica mai activ talentele din diasporă? Toate acestea le poate face un Birou pentru Relații cu Diasporă (BRD) cu mai multă autonomie financiară și administrativă. Un Birou care are un statut instituțional mai înalt decât cel actual. Un Birou care are resurse atât umane și financiare să gestioneze activități complexe.

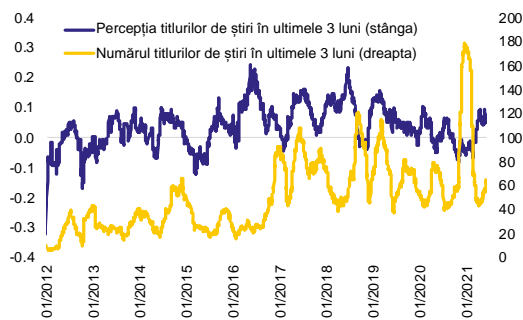
IMPLICAREA CIVICĂ A DIASPOREI DEVINE ȘI MAI ACTIVĂ

„Diaspora” este probabil unul din cele mai pronunțate cuvinte în ultimii ani de către cetățenii Republicii Moldova. Participarea masivă a diasporei la ultimele scrutine electorale sugerează că autoritățile statului vor trebui să intensifice programele naționale dedicate diasporei și să consolideze dialogul cu componenta civică a diasporei.

Mediatizarea diasporei este în special în preajma scrutinelor electorale. În figura 1, noi am colectat toate titlurile de știri ce au tangența cu diaspora de pe www.point.md, fiind cel mai popular site de știri din țară. Apoi am aplicat un algoritm din „*machine learning*” care interpretează tonalitatea titlurilor de știri fie ele pozitive sau negative.

Observăm că numărul știrilor dedicate diasporei au crescut continuu din anul 2012. Diaspora a fost cea mai mediatizată la scrutinul prezidențial din 2020, unde în jur de 175 de știri în perioada octombrie-decembrie 2020, au conținut subiecte sau au menționat „diaspora”. Este de menționat că tonalitatea generală a știrilor în această perioadă a fost relativ negativă. Motivul ar putea fi că epuizarea buletinelor de vot a creat un șir de știri critice la adresa autorităților. Totuși, în perioada imediat următoare observăm că știrile dedicate diasporei au o notă mai pozitivă. Probabil, societatea a început să vadă mai intens beneficiile implicării diasporei în treburile publice.

Figura 1. Mediatizarea diasporei e de regulă în preajma alegerilor



Sursa: point.md, calculele autorilor

Relația dintre guvernarea centrală și diasporă pare a fi una ciclică în funcție de viziunile politice ale liderilor. Totuși, s-a observat că atitudinea față de autoritățile publice locale este mai echilibrată.

INTENȚIILE DE EMIGRARE PERSISTĂ

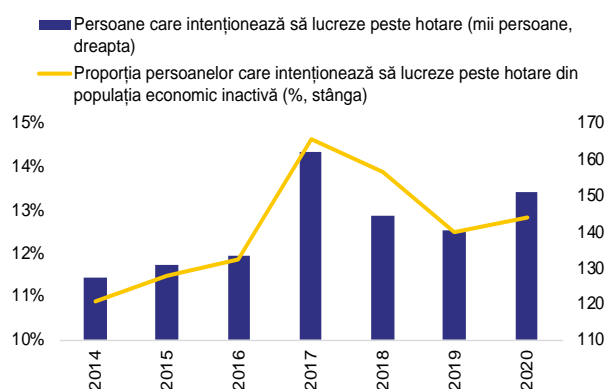
Factorul determinant al migrației în scop de muncă este cel economic din cauza nivelului mic de salarizare și insuficiența veniturilor în mediul rural.

În 2020, populația inactivă pe piața muncii era în jur de 1177.9 mii de persoane. Dintre acestea, 151.1 mii de persoane nu doresc să se integreze pe piața muncii pentru că intenționează să plece peste hotare. Este de menționat că 43.3 mii dintre ei au vârsta între 25 și 34 ani. Deși numărul persoanelor care intenționează să emigreze a oscilat din 2014, putem observa că există peste 130-140 mii persoane, sau 11%-12% din populația inactivă, care își văd viitorul peste hotare (Figura 2).

DUMITRU VICOL ȘI VADIM PISTRINCIUC

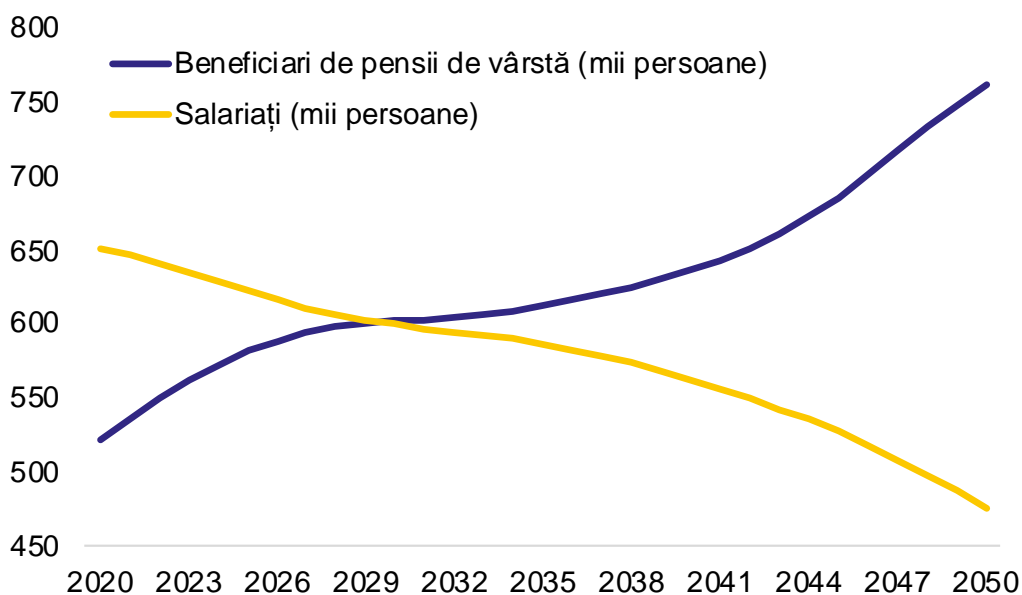
În realitate, numărul celor care intenționează să emigreze ar putea fi mult mai mare. Aceasta cu siguranță că va pune și mai multă presiune pe fundamentele economice ale țării. Spre exemplu, sistemul de pensii ar putea deveni și mai puțin sustenabil. La moment, sunt în jur de 523 mii de beneficiari de pensii de vârstă și vreo 834 mii de persoane angajate în câmpul muncii, dintre care 651 mii sunt angajați, iar restul lucrători pe cont propriu. Angajații au plătit contribuții în valoare de 14.1 miliarde lei din totalul de 14.3 miliarde lei în 2020. Din acest motiv, numărul angajaților este crucial în alimentarea bugetului asigurărilor sociale de stat. Respectiv, coraportul dintre salariați și beneficiarii de pensie la moment este de 1.25, iar minimul pentru a avea un sistem social sustenabil este de 4 contribuabili la 1 pensionar. Dacă luăm previziunile pe termen lung de la Organizația Națiunilor Unite, atunci numărul de beneficiari de pensii de vârstă ar putea depăși numărul de salariați în anul 2030 (Figura 3).

Figura 2. 130-140 mii persoane constant intenționează să emigreze



Sursa: BNS, calculele autorilor

Figura 3. Sistemul de pensii va deveni și mai puțin sustenabil



Sursa: CNAS, ONU, calculele autorilor

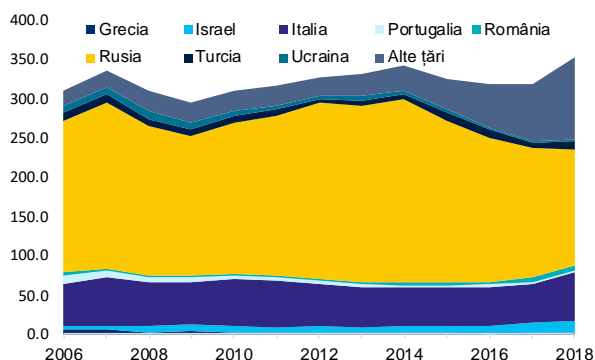
ESTIMAREA NUMĂRULUI MIGRANȚILOR RĂMÂNE O PROVOCARE

Autoritățile nu au o cifră relativ exactă a moldovenilor stabiliți peste hotare. Fenomenul dublei cetățenii și lipsa controlului asupra frontierei Moldova-Ucraina pe segmentul transnistrean sunt unele dintre motive. În plus, ultimul recensământ a fost făcut în 2014 ceea ce face datele actuale mai puțin calitative. În același timp, accesul Biroului Național de Statistică (BNS) la datele Inspectoratului Național al Poliției de Frontieră este limitat, iar Registrul de Stat al Populației din cardul Agenției Servicii Publice nu captează informații calitative referitor la reședință.

DUMITRU VICOL ȘI VADIM PISTRINCIUC

La fel, până în 2019, cetățenii moldoveni aflați temporar peste hotare, însă care aveau reședința permanentă în Moldova, erau considerați de jure populația cu reședința în Moldova. Totuși, din 2019, acest lucru a fost ameliorat prin excluderea persoanelor absente de 12 luni și mai mult. Astfel, populația cu reședința obișnuită a fost revizuită la doar 2.6 milioane în 2019 comparativ cu populația stabilă de 3.5 milioane înainte de revizuire. Drept urmare, diaspora ar putea fi în jur de minim 900 mii de persoane la prima vedere.

Figura 4. Migranții din Rusia se reorientează spre alte țări



Sursa: BNS, calculele autorilor

BNS estimează că în jur de 352.7 mii persoane sunt migranți temporari, preponderent în Rusia. În ultimul timp, s-a observat o reorientare a migranților din Rusia (Figura 4) către alte destinații din cauza înăsprii politicii migraționale și devalorizării rublei rusești. La fel, se observă că distribuția transferurilor bănești din Rusia a scăzut de la 54.2% în 2013 la doar 13.8% în 2020, iar cele din UE de la 18.4% în 2013 la 47% în 2020.

CARACTERIZĂRI GENERALE A CELOR PLECAȚI

Într-un studiu de cartografiere din 2014¹, aproape o pătrime au menționat că nu remit deloc bani acasă din diverse motive, iar jumătate din ei au menționat că transferă uneori. În același sondaj, se conturează ideea că doar 4% din remitențele sunt dedicate investițiilor sau procurărilor de echipamente agricole. Într-un studiu OIM², 52.1% din migranții reîntorși în Moldova lucrau în construcție peste hotare.

În alt studiu de cartografiere din 2017³, doar 30% aveau familii rămase în Moldova. Este de evidențiat că anume în Israel, 85% din respondenți erau singuri peste hotare, iar în Rusia această proporție era în jur de 60%. Referitor la dubla cetățenie, 87% din cei intervievați aflați în Marea Britanie aveau cetățenia României. Similar, 61.7% din participanții din Portugalia aveau cetățenia portugheză. La fel, în jur de vreo 40% aveau economii bănești și doar vreo 10% dețineau imobile în ipotecă.

Mai recent, într-un studiu din 2020⁴, mai mult de jumătatea respondenților au menționat că locuiesc împreună cu familia peste hotare. Doar vreo 28% din respondenți aveau contracte de muncă precare. În construcții lucrau în jur de 20% din intervievați, 16% în menaj, 11% în HORECA, 9% în comerț și 6% în transport. Mai mult de jumătate se aflau peste hotare în baza unui pașaportului al UE sau viză de reședință. Spre exemplu, 84%, 72%, 64% și 56% din cei aflați în Irlanda, Marea Britanie, Germania și respectiv Franța, dețineau un pașaport al unui state membru UE. Cei aflați în Rusia sunt preponderent documentați în baza pașaportului biometric, iar cei din Israel în baza permiselor de muncă.

Este curios faptul că 61% din cei reîntorși în Moldova din cauza crizei pandemice plănuiau să plece din nou peste hotare⁵. Întrebând ce i-ar motiva să revină permanent, 74% din ei menționează standarde de viață mai înalte, 63% zic că mai multe oportunități de muncă, 59% s-au focusat pe reducerea corupției, 39% și-ar dori o asistență medicală mai bună, iar 34% au menționat infrastructură mai bună.

¹ Cartografierea diasporei moldovenești din Germania, Marea Britanie, Israel, Italia, Portugalia și Rusia, Moșneaga V, OIM, 2017

² Reîntorcerea lucrătorilor migranți și dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova, Vremiș M., et al, OIM, 2014

³ Cartografierea diasporei moldovenești în Italia, Portugalia, Franța și Regatul Unit al Marii Britanii, Diana Cheianu-Andrei, OIM, 2013

⁴ IOM rapid field assessment of the impact of COVID-19 on the wellbeing of the Moldovan diaspora: an evidence base regarding migrants' coping strategies and contributions, Crețu G. et al, IOM, 2020

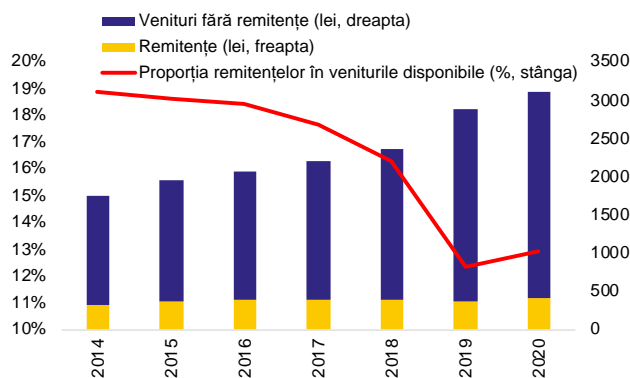
⁵ Return of Moldovan Labour Migrants under COVID-19: Socio-economic impact, IOM, 2020

DEPENDENȚA FAȚĂ DE REMITENȚE E ÎNCĂ SEMNIFICATIVĂ

Dependența gospodăriilor de remitențe are efectul nefast de a descuraja integrarea pe piața muncii și stimulează o economie de consum. Proporția remitențelor în veniturile disponibile a scăzut de la 19% în 2014 la 13% în 2020 (Figura 5). Descreșterea ar putea fi o combinație dintre creșterea salariilor în ultimii ani și reîntregirea familiilor peste hotare.

În termeni de regiune, gospodăriile din centru și sunt cele mai dependente de remitențe (17.2% și 15.7%, respectiv, pentru anul 2019), iar în Chișinău remitențele reprezentau doar 6.2% din venitul disponibil. O pătrime din gospodăriile din țară primesc remitențe, iar în cadrul gospodăriilor casnice din țară care sunt dependente de remitențe, transferurile constituiau 52.4% din venitul disponibil pentru anul 2018⁶. Aceste date întăresc percepția că remitențele au un efect benefic în reducerea sărăciei și că sunt preponderent orientate către cei din spațiul rural și familii cu venituri mici.

Figura 5. Dependența față de remitențe e încă semnificativă



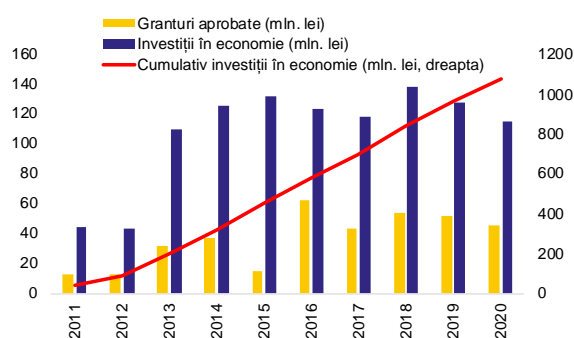
Sursa: BNS, calculele autorilor

PROGRAME DE ATRAGEREA ECONOMIILOR MIGRANȚILOR

Majoritatea studiilor menționate mai sus conturează ideea că doar o mică parte din aceste de remitențe sunt orientate către investiții. O bună parte din remitențe sunt depuse la băncile comerciale în lipsa alternativelor reale de investire precum fondurile de pensii sau alte instrumente. Prin urmare, dezvoltarea și consolidarea instrumentelor de atragerea economiilor migranților în proiecte investiționale sunt cruciale.

Programul PARE 1+1 este unul de succes. Așadar, din 2011 până acum au fost semnate 1757 contracte de finanțare unde valoarea granturilor este de 367.63 milioane lei, iar investițiile în economie sunt de 1.08 miliarde lei (Figura 6). Respectiv, fiecare leu acordat în cadrul programului au atras adițional 1.9 lei din partea migranților în formă de investiții. Două treimi din finanțări au fost dedicate întreprinderilor din agricultură sugerând atractivitatea acestui sector. Este de menționat că mai mult de jumătate din beneficiarii programului PARE 1+1 sunt întreprinderi gestionare de către rudele de gradul I al migranților insuflând o posibilă reîntoarcere a acestora sau o formă de investiție pentru a crea un venit adițional. În plus, mai mult de 60% din aceste finanțări sunt de regulă direcționate către întreprinderi existente care intenționează să-ți extindă capacitatea. Putem evidenția faptul că numărul cererilor de finanțare a fost constant peste ale celor încheiate reflectând o acoperire insuficientă a finanțărilor nerambursabile. Spre exemplu, în perioada 2016-19 au fost depuse 933 de cereri de finanțare nerambursabilă și au fost acceptate 853.

Figura 6. Investițiilor în economie prin PARE 1+1 au depășit 1 miliard de lei



Sursa: ODIMM, calculele autorilor

⁶ Implementarea cadrului de M&E participativă a politicilor în domeniul Diasporei Migrației și Dezvoltării și a abordării integrate în acest sens, Toartă V., BRD, 2020

DUMITRU VICOL ȘI VADIM PISTRINCIUC

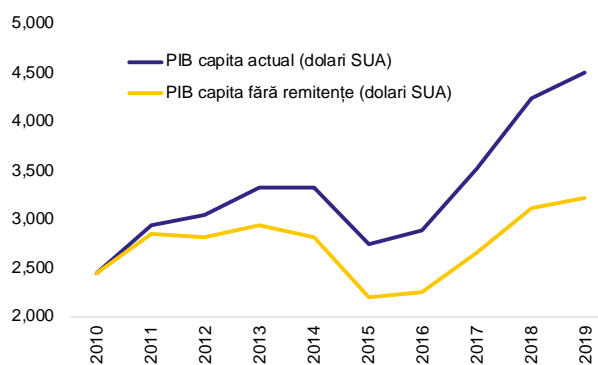
Programul PARE 1+1 a fost extins până în 2021, dar succesul acestui program cere extinderea acestui și majorarea granturilor disponibil. Alte programe antreprenoriale sunt Femei în Afaceri, START pentru Tineri și Gestiunea Eficientă a Afacerii.

Un alt program de succes este Migrație și Dezvoltare Locală unde în prima etapă (2015-18)⁷ au fost create peste 40 de Asociații de Băștinași. Acum se derulează etapa două care are un buget dublu față de runda precedentă. Aceste asociații de băștinași au atras investiții în valoare de 1.35 milioane dolari în perioada 2015-20. Această sumă a fost complementată cu 3 milioane dolari de la partenerii de dezvoltare și 3.95 milioane de dolari de la autoritățile locale. În baza acestui program, BRD-ul a elaborat proiectul DAR 1+3 cu scopul de a stimula dezvoltarea localităților. Acesta este aprobat pentru perioada 2019-25 și implică finanțări din partea Guvernului, autorităților locale, partenerii de dezvoltare și asociațiile de băștinași. În anul 2020 și 2021, au fost selectate 64 proiecte în valoare de 12.8 milioane lei din 136 proiecte depuse. Dezvoltarea comunităților par a fi un instrument de a pregăti o potențială de reîntoarcere. Diaspora Engagement Hub⁸ este la fel un proiect de succes unde au fost finanțate nerambursabil peste 100 de proiecte. Alte programe de susținere pot fi consultate în Ghidul pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare⁹.

ECONOMIILE MIGRANȚILOR AR PUTEA FI ȘI MAI VALOROASE DECÂT REMITENȚELE

Remitențele reprezintă o sursă importantă de venit pentru unele gospodării cum am menționat mai sus. În plus, acestea alimentează și consumul care susține creșterea economică. Noi am elaborat un model pentru a cuantifica evoluția economică în lipsa remitențelor. Pentru aceasta, am dezvoltat un model autoregresiv vectorial bazat pe creșterea anuală a PIB-ului *per capita*, consumul final al gospodăriilor *per PIB*, investițiile străine direct *per PIB*, balanța de plăți *per PIB* și remitențe *per PIB*. Datele sunt anuale pentru perioada 2000-19, iar sursa este Banca Mondială. Modelul estimează că remitențele în valoare de un punct procentual *per PIB* ar genera o creștere a PIB-ului *per capita* de 0.19 p.p. Figura 7 ilustrează evoluția PIB-ului *per capita* în absența remitențelor din 2010. Concluzia este că PIB-ul *per capita* ar fi fost cu 29% mai puțin în 2019 dacă economia nu ar fi primită remitențe din anul 2010.

Figura 7. Investițiilor în economie prin PARE 1+1 au depășit 1 miliard de lei



Sursa: Banca Mondială, calculele autorilor

Potrivit mai multor studii menționate deja, mai mult de jumătate din cei aflați peste hotare sunt cu familiile lor deja. Aceasta în combinație cu fenomenul de emigrare a familiilor întregi și a peste 144 mii de dosare de redobândire a cetățenii românești¹⁰ ar putea conduce la o scădere a remitențelor în următorii ani. Figura 8 arată numărul cetățenilor din diaspora, fără cei stabiliți în România și Ucraina, ca proporție din populație conform estimările ONU¹¹ versus remitențele *per PIB*. Se observă că proporția remitențelor *per PIB* scade în timp ce proporția diasporei în totalul populației crește în perioada 2010-19. Aceasta probabil că reflectă efectul reîntregirii familiilor menționat mai sus.

⁷ https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/projects/MIDL_Project.html

⁸ <https://brd.gov.md/ro/content/o-noua-runda-de-granturi-cadru-programului-diaspora-engagement-hub-2021>

⁹ Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Nicoara R., BRD, 2018

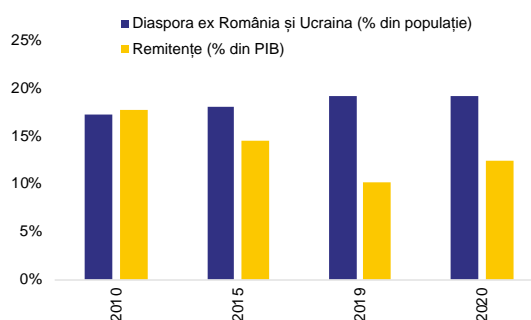
¹⁰ <https://unimedia.info/ro/news/0e4caf767d4c5994/doc-date-oficiale-de-la-bucuresti-pestre-600-de-mii-de-moldoveni-detin-si-cetatenia-romana.html>

¹¹ <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

DUMITRU VICOL ȘI VADIM PISTRINCIUC

Proportia remitențelor trimise pe căi neoficiale este dificil de estimat, dar probabil că a scăzut de la valori de 40-50% în 2010 la 20% în 2020¹². Este adevărat că în 2020 și primul trimestru 2021, remitențele au avut un nou imbold, dar noi avem impresia că volumul mai mare de transferuri în ultimele 12 luni se datorează mai mult faptului că economiile migranților stabiliți peste hotare a crescut din cauza restricțiilor de mobilitate (rata de economisire a gospodăriilor în Franța a crescut de la 14.6% în 2019 la 21% în 2020), spre exemplu), cei aflați în Moldova au avut o mai mare necesitate de un venit adițional și că transferurile prin șoferi de microbuze au devenit mai limitate.

Figura 8. Remitențele par să descrească pe când diaspora se mărește

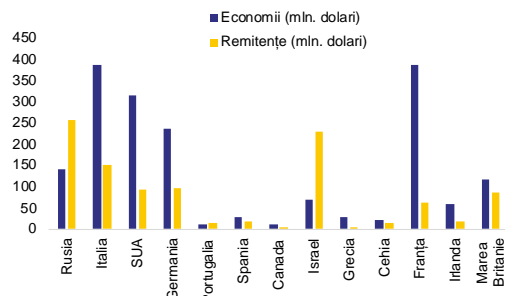


Sursa: Banca Mondială, calculele autorilor

Dacă presupunem că remitențele vor fi într-un trend descendent în următorii ani este adevărată, atunci autoritățile ar trebui să se focalizeze să atragă economiile moldovenilor depozitați peste hotare. Nu există o estimare a economiilor migranților. Prin urmare, noi vom face niște calcule preliminare.

Din sursele ONU, noi am preluat numărul migranților moldoveni în 13 țări, fără România și Ucraina. Noi am ajustat aceste cifre conform surselor noastre. Spre exemplu, în Germania și Marea Britanie sunt stabiliți 25.7 mii și 2.4 mii, respectiv, conaționali conform datelor ONU. Însă, noi am presupus că de fapt sunt 100 mii în Germania și 40 mii în Marea Britanie. Noi de asemenea am presupus că 60%

Figura 9. Remitențele par să descrească pe când diaspora se mărește



Sursa: Banca Mondială, calculele autorilor

dintre migranți sunt angajați în sectorul construcțiilor, iar restul în celelalte sectoare ale economiei. La a doua etapă, am colectat salariile brute în sectorul construcțiilor și non-bugetar în 13 țări de la birourile naționale de statistică. Apoi, aceste salarii brute le-am calculat în termeni net folosind calculatoarele online ale salariilor net. După aceasta, am colectat rata de economisire a gospodăriilor în cele 13 țări. Într-un final, am calculat economiile per țară înmulțind salariile nete lunare cu numărul de migranților și rata de economisire. Astfel, economiile acumulate de către diaspora în cele mai populate 13 țării în 2019 ar fi în jur de 1.8 miliarde dolari (Figura 9).

Din acestea, 1.06 miliarde ar fi fost remise către Moldova. Analizând estimările noastre per țări, observăm că volumul remitențelor din Rusia și Israel sunt mai mari decât al economiilor calculate după formula menționată anterior. Aceasta se aliniază cu concluziile studiilor că mai mult de 60-70% din cei aflați în aceste două țări sunt singuri peste hotare având familiile în Moldova. Conform estimărilor noastre, moldovenii ar fi economisit 386 milioane dolari în Franța în 2019 transmitând spre Moldova 64.3 milioane de dolari. Prin urmare, moldovenii de peste hotare probabil că economisesc 800 milioane de dolari în fiecare an după ce trimit remitențele acasă. Această sumă ar putea fi și mai mare considerând că rata de economisire a migranților ar putea depăși nivelul național. Astfel, fenomenul reîntregirii familiilor ar putea duce la mai puține remitențe și mai multe economii depozitate peste hotare.

Aceste economii ar trebui să devină ținta unor programe naționale de atragere a economiilor și în baza acestora s-ar putea contura și oportunitățile de revenire.

¹² <https://ionita.md/2021/03/15/sondaj-patru-metode-de-baza-prin-care-moldovenii-trimit-acasa-banii-de-peste-hotare/>

FUNDAMENTELE CADRUL NORMATIV ÎN DOMENIUL DIASPOREI ESTE SOLID

Cadrul normativ care gestionează domeniul diasporei este Strategia Națională “Diaspora 2025”¹³. Biroul pentru Relații cu Diaspora (BRD) este elementul principal în coordonarea politicilor referitor la diaspora și dezvoltă continuu un dialog cu cele peste 250 de organizații ale diasporei create în comunitățile din peste 35 țări.

În septembrie 2017, Guvernul a instituționalizat Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul Diasporei, Migrației și Dezvoltării (DMD)¹⁴. Acesta are scopul de consolidare și coordonare la nivelul administrației publice centrale și locale a obiectivelor strategice în domeniul DMD. La fel, există Mecanismul interinstituțional de referire pentru reintegrarea cetățenilor reîntorși de peste hotare. Prin aceste mecanisme, autoritățile statului au reușit să sporească ponderea politicilor sectoriale ce conțin impactul migrației de la 65.9% în 2016 la 82.1% în 2019.

În plus, autoritățile moldovenești au semnat deja 7 acorduri în domeniul migrației de muncă cu Ucraina, Rusia, Azerbaidjan, Belarus, Italia, Israel și Bulgaria. La fel, a fost semnat un acord-cadru de parteneriat privind suportul la reintegrare migranților întorși din Franța prin care au fost finanțate deja 248 proiecte ale cetățenilor moldoveni care s-au reîntors voluntar. Aceste acorduri bilaterale sunt instrumente eficiente de gestionare a migrației circulare. Spre exemplu, acordul bilateral moldo-israelian în sectorul construcțiilor este un factor determinant al volumului mare de remitențe.

La fel, Republica Moldova are 14 acorduri bilaterale în domeniul securității sociale: România, Portugalia, Bulgaria, Luxemburg, Austria, Estonia, Cehia, Polonia, Ungaria, Belgia, Lituania, Germania, Turcia și Belarus. Recent, a fost semnat și un acord cu Italia. În proces de finalizare sunt acordurile cu Rusia și Spania, iar în stare avansată este acel cu Grecia.

Respectiv, la nivel instituțional, statul Republica Moldova ar avea mecanismele necesare de a consolida relația cu diaspora și a oferi susținerea celor care doresc să se reîntoarcă sau implica mai activ. Totuși, lipsa finanțărilor suficiente în tandem cu capacitatea modestă de implementare fac aceste mecanisme mai puțin vizibile și eficiente pentru cetățenii de peste hotare.

E NEVOIE DE UN „UPGRADE” ÎN CADRUL INSTITUȚIONAL PENTRU RELAȚII CU DIASPORA

BRD este instituția cheie în coordonarea activităților guvernamentale orientate spre diasporă. Creată în 2012, BRD a devenit rapid cunoscută atât printre asociațiile de diasporă cât și în rândul altor instituții care elaborează politici publice. Chiar dacă la început, activitățile BRD erau focusate pe stabilirea unui cadru elementar de relații instituționale a guvernului cu diaspora, astăzi BRD a devenit actorul cheie în promovarea programelor destinate diasporei, un facilitator al politicilor economice, sociale, educaționale destinate diasporei. Este cert faptul că obiectivul de acum 11 ani, de a stabili un cadru instituțional, guvernamental de comunicare cu diaspora a fost realizat, iar complexitatea întrebărilor, politicilor și analizelor care stau astăzi în sarcina BRD, indică clar că această instituție trebuie dezvoltată, consolidată, altfel spus trebuie ridicată al un alt nivel.

Chestiunea de bază este totuși ce fel de model ar trebuie urmat în procesul de dezvoltare al BRD. În scopul acestei analize au fost efectuate mai multe interviuri cu foști și actuali factori de decizie, experți în domeniul relațiilor cu diaspora. Propunerile referitor la cum ar trebui să se dezvolte BRD sunt foarte diferite, de la crearea unui “minister al diasporei”, până la integrarea organizației în sistemul diplomatic al țării, sau la status quo. Pentru a alege traiectoria de dezvoltare instituțională a BRD este important să răspundem la câteva întrebări. BRD, sau altă instituție care se ocupă de relațiile cu diaspora, trebuie să fie o agenție care elaborează politici sau oferă servicii? Rolul agenției pentru diasporă (BRD) este să faciliteze, coordoneze eforturile multisectoriale (social, economic, educație, sănătate, legal) sau să implementeze programe? În mod cert, răspunsul la aceste întrebări, reieșind inclusiv din analiza prezentată în această notă de politici, trebuie să țină cont de realitățile

¹³ https://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf

¹⁴ HG nr. 725/2017 cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371433>

DUMITRU VICOL ȘI VADIM PISTRINCIUC

instituționale din Republica Moldova, inclusiv experiența politicului în a crea agenții publice și eficiența acestora.

Datele prezentate în această notă demonstrează încă o dată că programele destinate diasporei sunt complexe, și ele nu pot depinde de o singură autoritate fiindcă promovarea unor programe de succes presupune un efort intersectorial. La fel, problemele și provocările diasporei diferă de la țară la țară în funcție de perioadă. Or, acest lucru indică clar că opțiunea ”status quo” pentru BRD nu este oportună. Dacă se dorește extinderea programelor de abilitare economică, atragerea investițiilor diasporei, consolidarea relației statului cu diaspora, este crucial un ”upgrade” instituțional al BRD.

Prima opțiune vehiculată de factorii de decizie este crearea unui minister specializat. Din păcate acest model, deși sună bine, implică mai multe riscuri de cât avantaje, după cum urmează:

- Crearea unui minister specializat pentru diasporă va perturba interacțiunea formală, legală dintre noul minister și totalitatea altor instituții, agenții care prestează servicii de interes pentru diasporă, emigranți. De exemplu, multe chestiuni țin de competența poliției de frontieră, a serviciilor consulare, a CNAS, etc.
- Crearea unei supra-instituții dedicate diasporei, create doar prin voință politică, va duce la blocaje normative și instituționale, iar perioada de tranziție pentru armonizarea legislației și a cadrului normativ poate dura infinit.
- Crearea ministerelor nu înseamnă eficiență, și exclude elementul de facilitare, coordonare, crearea a unei rețele inter-instituționale de suport pentru proiecte de diasporă.

CUM AR TREBUI SĂ SE DEZVOLTE BRD ATUNCI?

Analizând exemplele de bune practici în promovarea politicilor pentru diasporă sau dezvoltarea de programe de către BRD, funcția de coordonare, facilitare și de construire a unei rețele de suport pentru diasporă în cadrul administrației publice din Republica Moldova, trebuie consolidată. Astfel, BRD-ului urmează să fie acordat un alt statut, cu o pondere politică mai mare, dar care să mențină în continuare linia de coordonare a politicilor pentru diasporă. Aceasta ar trebui să fie instituția care generează cooperare inter-instituțională pentru programele destinate beneficiilor pe care le poate aduce diaspora precum și pentru elaborarea de politici. Un posibil model în acest sens se poate axa pe următoarele componente:

- BRD cu un statut similar Centrului de Implementare a Reformelor care dispune de autonomie administrativă și financiară. În plus, consiliul de administrare în acest format ar fi constituit majoritatea din membri ai diasporei aleși la fiecare 6-12 luni.
- Unuia dintre vice-premierii să-i fie atribuită sarcina de promovarea a politicilor pentru diasporă și promovarea politicilor BRD.
- În calitate de coordonator inter-instituțional, BRD va coordona activitatea secretarilor de stat, demnitarilor din alte ministere, agenții, abilitați conform fișei postului cu funcția de a elabora politici, presta servicii pentru diasporă.

Un upgrade la nivel de guvern, va permite BRD să genereze mai multe inițiative inter-instituționale, inclusiv să contacteze, implice și instituții private (bănci comerciale), să își consolideze rolul de facilitator al politicilor și serviciilor pentru diasporă.

CONCLUZII

Implicarea civică a diasporei devine din ce în ce mai activă, iar mediatizarea acesteia e de regulă în preajma scrutinelor electorale. Intențiile de emigrare persistă, existând mereu aproximativ 140-150 mii de persoane care nu se încadrează în câmpul muncii pentru că doresc să emigreze. Aceasta va pune constant presiunea asupra sistemului de pensii, iar în 2030 numărul beneficiarilor de pensii ar putea depăși numărul salariaților.

Estimarea numărului celor plecați este o provocare din cauza dublei cetățenii, lipsei controlului frontierei pe segmentul transnistrean și a unei colaborări anevoioasă oarecum între autorități. Respectiv, putem presupune că numărul celor plecați e cel puțin 900 mii și ar putea ajunge în realitate la 1.3 milioane. Dintre cei plecați, aproximativ 30-40% ar mai avea familii în Moldova. În consecință, remitențele mai sunt direcționate către ei. O pătrime din gospodăriile din țară primesc remitențe, iar în cadrul gospodăriilor casnice care sunt dependente de remitențe, transferurile constituiau 52.4% din venitul disponibil pentru anul 2018. Totuși, fenomenul reîntregirii familiilor din ultimii ani ar putea să ducă la o diminuare a remitențelor. Astfel, autoritățile ar trebui să se concentreze mai mult pe atragerea economiilor celor din diaspora, care ar putea fi estimate la cel puțin 800 milioane dolari per an. Coordonarea programelor de atragerea economiilor și activităților ce au tangență cu diaspora are nevoie de un BRD cu un statut mai elaborat. Noul statut al BRD ar trebui să ofere autonomie financiară și administrativă, iar consiliul de administrare ar trebui să fie format cel puțin jumătate din membrii diasporei.

RECOMANDĂRI CHEIE:

1. Upgrade instituțional pentru BRD similar cu cel al Centrului de Implementare a Reformelor. Bugetul actual anual de 2.5-3 milioane de lei al BRD nu este suficient pentru o coordonare eficientă a strategiei migraționale. Revizuirea statului și consolidarea capacităților operaționale, ar oferi o mai multă autonomie administrativ-financiară și îi va permite să fie mai activă la implementarea proiectelor.
2. Colaborarea între BRD, Inspectoratul Poliției de Frontieră, Agenția de Servicii Publice, Biroul Național de Statistică și MAEIE ar trebui să fie mai dinamică. Aceasta ar permite ca bazele de date administrative să fie mai eficiente pentru a estima numărul migranților. În plus, ar trebui elaborate de mecanisme de motivare a cetățenilor să-și modifice datele referitor la reședință pentru o acuratețe mai mare a Registrului de Stat al Populației.
3. Deși există reticența de a investi în țară din lipsa încrederii în autorități și a instabilității politice, e nevoie de convins diaspora, dar și decidenții politici că rentabilitatea potențială în unele sectoare precum agricultura și producerea în general ar putea acoperi riscurile de țară.
4. Dezvoltare eco-sistemului de *crowdfunding* și investiții în întreprinderi. Crearea posibilităților de a procura cote-părți sau acțiuni din *start-up-uri* pentru venit adițional. La moment, diaspora a acordat împrumuturi în valoare de 60 mii euro, din totalul de 588 mii euro necesari, prin intermediul platformei www.faqura.com.
5. Vinderea VMS-urilor către retail/diaspora. Autoritățile deja depun eforturi de a ușura procurarea VMS-urilor la distanță de către populație. Totuși, acest proces ar trebui accelerat. Economiiile celor aflați peste hotare ar putea fi depuse în VMS-uri, ceea ce ar crea un venit adițional pentru o potențială reîntoarcere.
6. Extinderea programelor PARE 1+3 și DAR 1+1. Aceste programe și-au demonstrat succesul și au nevoie de o capacitate de finanțate mai mare.
7. Reanimarea Grupurilor de Excelență ale Diasporei. Mecanismul de colaborare dintre instituțiile guvernamentale și experți înalți calificați pentru a implementa obiectivele strategice din Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2030, este o platformă ideală de a implica talentele din diasporă.
8. Promovarea mai intensă a acordurilor bilaterale de securitate socială cu țările, unde își au reședința un număr important al cetățenilor moldoveni, inclusiv Canada și Marea Britanie. Noul acord semnat recent cu Italia, este deja un salt important în această direcție.

DESPRE AUTORI

Dumitru Vicol este analist financiar asociat Institutului pentru Politici și Reforme Europene. Dumitru a fost implicat în proiecte de promovare și dezvoltare a instrumentelor financiare în Moldova. Este absolvent al London School of Economics (Marea Britanie).

Dr. Vadim Pistrinciuc este Director Executiv al Institutului pentru Inițiative Strategice (IPIS) și fostul bursier al Fundației Konrad-Adenauer-Stiftung cu sediul în biroul berlinez al ECFR. El a fost membru al parlamentului în Moldova în perioada 2014 - 2019. A ocupat funcția de viceministru al muncii și protecției sociale între 2009 și 2011 și a fost consilier politic principal al premierului între 2011 și 2013. Înainte de 2011, Vadim a fost expert, manager de proiect și consultant pentru proiecte în cadrul organizațiilor internaționale (Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, UNICEF și Organizația Internațională pentru Migrație) în domeniile drepturilor omului, reformelor administrației publice, anticorupție, și dezvoltare socială. Este doctor în sociologie de la Universitatea de Stat din Moldova.



Institutul pentru Politici și Reforme Europene (IPRE) a fost înființat în martie 2015 în calitate de centru de analiză și cercetare (eng.: think-tank) independent, non-profit și apolitic. Misiunea IPRE este de a accelera integrarea europeană a Republicii Moldova prin promovarea reformelor sistemice, sporirea democrației participative și consolidarea rolului cetățenilor în procesele decizionale la nivel național și local.

IPRE este membru al Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (www.eap-csf.eu), co-inițiator al Forumului Parteneriatului Estic al Centrelor de Cercetare (EaP Think-Tank Forum) lansat în anul 2017 la Chișinău.

Adresa: Str. București 90, of. 20

Chișinău, MD-2001, Republica Moldova

Tel.: + 373 22 788 989

E-mail: info@ipre.md