

WP6 – Activitatea 6.2

**Recomandări de politici pentru cooperare instituțională
îmbunătățită privind migrația tinerilor**

**Recomandări pentru politici la nivel național
ROMÂNIA**

Ianuarie 2019

REZUMAT

Recomandările pentru politici la nivel național sunt rezultatul principal al proiectului YOUMIG, produsul unei serii de ateliere bazate pe o metodologie comună. Recomandările sunt adresate instituțiilor de nivel național, în vederea soluționării a două provocări de politici importante selectate, identificate în cadrul proiectului.

În ultimele decenii, fenomenul emigrării a fost mai pregnant pentru România decât cel al imigrării. Totuși, analiza situației locale efectuată în cadrul proiectului YOUMIG a relevat nu doar dorința părților implicate de a încuraja întoarcerea migranților (care trebuie interpretată în contextul dezvoltării economice, al creșterii salariilor și deficitului forței de muncă), dar și anumite probleme critice, care descurajează tinerii în a se întoarce acasă în România în general și în Sfântu Gheorghe în mod specific.

Domeniul de intervenție nr. 1 – Dezvoltarea indicatorilor privind migrația de întoarcere

Lipsa informațiilor privind migrația de întoarcere a constituit provocarea cea mai importantă. Deși administrarea birourilor de evidența persoanelor care colectează date pentru Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date (DEPABD) este responsabilitatea autorităților locale, acestea din urmă nu au acces direct la aceste date, și nici Institutul Național de Statistică, nici alte instituții de nivel național nu oferă date privind migrația de întoarcere la nivel LAU2.

Recomandările de politici în domeniu sunt adresate mai multor instituții de nivel național, care ar putea coopera în furnizarea datelor decentralizate pentru municipalitățile interesate în a avea date de calitate privind migrația de întoarcere. Se pot aplica două strategii diferite.

Prima ar necesita decentralizarea sistemului și îmbunătățirea competențelor administrației locale, nu doar în colectarea, ci și în accesarea și procesarea datelor. În această privință, sistemul actual de colectarea datelor de mișcarea naturală a populației ar putea constitui un punct de plecare. Spre deosebire de fluxurile de migrație, aceste date (nașteri, căsătorii, divorțuri) sunt colectate direct de INS de la administrațiile locale. În acest domeniu, nu este cazul subordonării duble, precum în cazul statisticilor de migrație, departamentele care înregistrează date privind populația naturală fiind subordonate doar administrației locale, nefiind implicate organele Ministerului de Interne.

În această privință, se pot formula următoarele recomandări de politici:

- I. Recomandări către guvern și parlament: Inițierea și efectuarea modificării *Legii nr. 290/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*, în așa fel încât sistemul de producția datelor privind emigrarea, imigrarea și în special migrația de întoarcere să fie decentralizate.

II. Recomandări către alte agenții de nivel național

1. Se recomandă ca DEPABD și Inspectoratul General pentru Imigrări (IGI), în cooperare cu INS să dezvolte o nouă metodologie de colectarea datelor privind migrația populației, cu atenție specială asupra migrației de întoarcere.
2. Se recomandă ca INS să depună eforturi sporite în cooperarea cu instituțiile statistice partenere ale altor țări pentru monitorizarea migrației din și în România.

A doua modalitate de a îmbunătăți colectarea de date despre fluxurile de migrație, în special cea de întoarcere ar fi organizarea de micro-recensăminte la intervale regulate. De fapt INS efectuează un fel de micro-recensământ, însă acest efort de colectarea de date servește doar obiective interne (calibrarea eșantioanelor pentru sondaje de mare amploare, cum ar fi ancheta asupra forței de muncă și ancheta privind bugetul gospodăriilor), și nu se publică nici un fel de prelucrare a acestor date. Acest quasi-micro-recensământ ar putea constitui punctul de pornire al unui micro-recensământ adevărat, care ar include elemente privind procesele de migrație, inclusiv migrația de întoarcere (eventual și alți indicatori discutați în cadrul YOUMIG).

- I. Recomandări către guvern: Inițierea unor modificări legislative în parlament în vederea creării unui cadru pentru efectuarea unor micro-recensăminte în intervale regulate în România.
- II. Recomandări către parlament: Modificarea legii sus-menționate și adoptarea legilor necesare pentru recensăminte și micro-recensăminte viitoare.
- III. Recomandări către alte agenții de nivel național: Se recomandă ca INS să elaboreze metodologia micro-recensământului, și să formuleze îndrumările privind colectarea de date. Ar trebui clarificat de asemenea rolul ministerelor în acest proces, în special rolul Ministerului de Interne.

Domeniul de intervenție nr. 2 – Dezvoltarea administrației locale multilingve

Analiza situației locale efectuată în cadrul proiectului YOUMIG a relevat mai multe probleme critice, care descurajează tinerii în a se întoarce în România în general, și în special în Sfântu Gheorghe. Una dintre aceste probleme este legată de serviciile asigurate de către autoritățile locale și deconcentrate. Localnicii intervievați cu ocazia cercetării de teren și participanții la focus grupuri au susținut că administrația este lentă și îngreunată de faptul că informațiile sunt dispersate între diferite instituții. De asemenea, s-au plâns de lipsa materialelor de altă limbă decât româna în strategia de comunicare a diferitelor instituții. Trebuie notat faptul că această problemă apare în mod relativ specific în Sfântu Gheorghe, unde 73,6% din populație se declară de etnie maghiară. În cazul lor, majoritatea migranților întorși sunt vorbitori de limba maghiară, având competențe reduse în privința limbii române. În orice caz, problema

competențelor lingvistice ale migranților ar putea fi esențială în alte municipalități la fel, în sens larg, și în privința limbilor de circulație internațională.

Analiza contextului actual legislativ și politic a indicat faptul că multilingvismul este reglementat doar în cazul în care este vorba de limba unei minorități recunoscute, iar utilizarea unei alte limbi este împiedicată de mai multe proceduri legale, administrative sau fiscale.

Pentru adresarea acestei probleme, două strategii paralele de politici pot fi urmărite. Pe de o parte, se pot consolida și preciza reglementările referitoare la drepturi lingvistice, pe de altă parte, trebuie creat cadrul legislativ al folosirii limbilor internaționale în administrație. Pentru aplicarea acestor două strategii, se pot formula următoarele recomandări de politici.

I. Recomandări către diferite organe guvernamentale:

1. Se recomandă ca guvernul să se angajeze în favoarea administrației locale multilingve, și formulării celor mai bune practici privind folosirea limbilor de circulație internațională în administrația publică, instituțiile deconcentrate și companiile de utilitate publică.
2. Se recomandă ca ministerele, agențiile și departamentele naționale să-și reevalueze politicile privind multilingvismul, să-și elaboreze formularele cele mai des folosite care cad în competențele lor, și să le publice în Monitorul Oficial cel puțin într-o limbă de circulație internațională și în toate limbile minorităților.
3. Se recomandă ca guvernul să reevalueze legea despre decentralizare și legile auditului public pentru a îndepărta toate barierele legale în fața finanțării multilingvismului în administrația publică.
4. Se recomandă ca guvernul să reevalueze articolul interpretabil din legislație privind folosirea limbii, și dacă e necesar, să inițieze modificări în parlament.

II. Recomandări către parlament:

1. Introducerea de noi prevederi în Legea nr. 215/2001 prin care s-ar extinde și s-ar consolida drepturile de folosirea limbii în instituțiile deconcentrate și companiile de utilitate publică.
2. Introducerea de noi prevederi în legea privind dezvoltarea și folosirea limbii minorităților sau formelor multilingve.
3. Îndepărtarea barierelor în calea drepturilor de limbă, după caz, din legile privind decentralizarea și auditul public.

III. Recomandări către Curtea de Conturi:

1. Auditarea și schimbarea practicii interne pentru a permite instituțiilor locale și regionale de stat de a cheltui pe multilingvism.

2. Crearea unor îndrumări bugetare privind costurile reale ale multilingvistului.

Pe scurt despre proiectul YOUMIG

Denumire completă: YOUMIG – Improving institutional capacities and fostering cooperation to tackle the impacts of transnational youth migration / Îmbunătățirea capacităților instituționale și facilitarea cooperării pentru gestionarea impactului migrației transnaționale a tinerilor

Un proiect în cadrul **Programului Transnațional Dunărea**

Lansare: 01 ianuarie 2017

Data de încheiere: 30 iunie 2019

Buget: 2.718.853 EUR (contribuția Fondului European de Dezvoltare Regională / ERDF: 2.055.179 EUR, contribuția Instrumentului pentru Asistență de Preaderare / IPA: 255.846 EUR)

Număr apel: Apel 1

Prioritate: 4. (Regiunea Dunării bine guvernată)

Obiectiv specific: 4.1. (Îmbunătățirea capacităților instituționale în vederea adresării provocărilor sociale majore)

Partenerii proiectului:

Partener principal: Oficiul Central de Statistică al Ungariei (Ungaria)

Responsabili pachete de lucru: Universitatea din Viena (Austria), Institutul Leibniz pentru Studii privind Europa de Est și Sud-est (Germania), Agenția de Dezvoltare Maribor (Slovenia), INFOSTAT – Institutul de Informatică și Statistică (Slovenia)

Parteneri ERDF: Consiliul Local Szeged (Ungaria), Municipality Grazer (Austria), Institutul pentru Studii Economice (Slovenia), Institutul pentru Studiul Problemelor Minorităților Naționale (România), Consiliul Local Sfântu Gheorghe (România), Institutul Național de Statistică al Republicii Bulgare (Bulgaria), Consiliul Local Burgas (Bulgaria), Consiliul Local al Districtului Rača din Bratislava (Slovenia)

Parteneri IPA: Oficiul Statistic al Republicii Sârbe (Republica Serbia), Institutul de Științe Sociale (Republica Serbia), Consiliul Local Kanjiža (Republica Serbia)

Parteneri strategici: Institutul de Statistică Austria (Austria), Municipality Karlsruhe (Germania), Institutul Federal pentru Cercetări ale Populației (Germania)

YOUMIG, proiect în care cooperează 19 parteneri din 8 țări, are ca scop sprijinirea autorităților locale în folosirea potențialului de dezvoltare al migrației tinerilor, care va rezulta într-o regiune a Dunării mai bine guvernată și mai competitivă. Proiectul urmărește intensificarea capacităților instituționale ale autorităților în a îmbogăți datele insuficiente privind migrația tinerilor, generând politici performante cu accent pe capitalul uman. Institute statistice și instituții academice cooperează cu autorități locale într-un cadru complex, transnațional pe mai multe nivele pentru a crea strategii locale de dezvoltare bazate pe indicatori de impact ai migrației tinerilor și pentru a introduce mijloace transnaționale testate de gestionare a provocărilor locale. Prin urmare, instituțiile și părțile implicate își vor îmbunătăți capacitățile printr-o cooperare intensificată.

Munca în cadrul YOUMIG este împărțită în șase pachete de lucru (work packages – WP). Pe lângă aspecte de management (WP1) și de comunicare (WP2), munca tematică este distribuită în felul următor. Conform Cadrelor Conceptuale, toți partenerii contribuie la îmbunătățirea bazelor de date despre migrația tinerilor și la detectarea impactelor de dezvoltare la nivel UE, național și local, prin elaborarea unor analize ale situației locale pentru partenerii locali (WP3). Prin evaluarea amplă a indicatorilor de migrația tinerilor disponibili la nivel local, proiectul identifică deficiențele în evaluarea provocărilor locale, după care dezvoltă și testează noi indicatori sau indicatori îmbunătățiți ai migrației tinerilor (WP4). La nivel local, proiectul ameliorează capacitățile de gestionare a proceselor

afere prin testarea și introducerea simultană a unor bune practici și unități instituționale, adaptate la nevoile locale (WP5). La finalul proiectului beneficiarii vor dispune la toate nivelele de guvernare de mijloace testate transnațional, prin care se pot elabora strategii, politici și servicii mai bune legate de fenomenul migrației tinerilor (WP6).

Rezultatele proiectului YOUMIG sunt disponibile la <http://www.interreg-danube.eu/youmig/outputs>



INTRODUCERE

Lungime: max. 6.000 caractere

1.1. Scurtă introducere despre migrația tinerilor

În ultimele decenii, mobilitatea tinerilor s-a intensificat și a luat diferite forme pretutindeni în lume. Țările din regiunea Dunării nu constituie excepție, întrucât se confruntă cu diverse provocări atât în privința emigrării, cât și imigrării tinerilor. Pe lângă cauzele tradiționale în spatele fenomenului, au apărut noi factori, care creează tipare mai complexe ale migrației. Emigrarea tinerilor poate cauza o pierdere serioasă în termeni de forță de muncă și capital uman, la care se adaugă transferuri în țară

nedetectabile (cum ar fi transferurile sociale și financiare), pe când imigrarea, dacă nu este gestionată în mod corespunzător, poate rezulta în marginalizarea și folosirea insuficientă a resurselor umane. Migrația tinerilor și consecințele ei necesită o mai bună guvernare la toate nivelele administrative, pentru ca fenomenul să fie mai bine gestionat la nivel local, iar potențialele sale să fie valorificate în dezvoltarea locală.

1.2. Scurtă introducere despre migrația tinerilor în România

România poate fi considerată azi ca parte a frontierei forței de muncă a Europei de Vest. Fluxul de migrație din România a fost semnificativ și în regimul trecut. S-ar putea spune că autoritățile de stat din socialism, care au controlat fluxurile de migrație, au avut ca scop nu atât oprirea emigrației, ci mai degrabă selectarea persoanelor lăsate să plece din țară (Horváth 2005). Selecția etnică a emigranților și abordarea etnică au jucat un rol principal, prin consecință, minoritățile etnice și religioase au fost suprareprezentate în rândul emigranților. În 1990 numărul persoanelor născute în străinătate din rândul locuitorilor țării a fost ne semnificativ. Populația născută în străinătate a consistat în mare parte din persoane de etnie română născute pe teritorii anexate la Uniunea Sovietică (Basarabia și Bucovina de Nord) și în Bulgaria (Dobrogea de Sud sau Cadrilaterul). Populația de origine străină a început să crească semnificativ abia după 2010. Acest proces a avut două mari surse: pe de o parte migrația de întoarcere (sau evidența statistică) a copiilor români născuți în străinătate, pe de altă parte, imigrarea „adevărată”. În cazul României, „migrația de întoarcere” a fost mai vizibilă în termeni statistici. În 2017 au fost 148.445 persoane născute în Uniunea Europeană, din care 50.893 în Italia și 39.492 în Spania. Potrivit datelor Eurostat (care diferă de datele extrase din matricea de migrație ONU), în cazul „imigranților spanioli”, rata copiilor cu vârsta între 0-14 ani a fost de 94,2%, pe când în cazul „italienilor” a fost de 85,9%. Probabil aceste date nu reprezintă nici imigranți, nici migranți întorși, ci copiii emigranților români înregistrați (și) în România. Concomitent cu iluzia produsă de aceste statistici, s-au desfășurat fluxuri „reale” de intrări în România, cetățenii moldoveni constituind grupul cel mai numeros de imigranți. Numărul persoanelor născute în Moldova și rezidenți în România a întrecut 50.000 chiar și în 1990, cu toate că numărul lor nu a crescut semnificativ până în anul 2010 (vezi Horváth–Kiss, 2016 despre acest subiect). Însă după 2010 imigrarea din Moldova a crescut drastic, în 2017 numărul persoanelor născute în Moldova fiind peste 150.000, indicând faptul că România a avut succes în atragerea imigranților moldoveni. Procesul de transformare a țării într-o frontieră a forței de muncă al nucleului occidental, și prin consecință, transformarea într-o țară de emigranți a fost cea mai vizibilă în cazul României. În 1990, numărul emigranților plecați din România

raportat la populația rezidentă a fost de doar 3,5%, și a consistat în mare parte din minorități etnice (evrei, germani și maghiari). În 2017, rata emigranților față de populația rezidentă a fost de 18,2% (adică 3,6 milioane de persoane născute în România locuind în străinătate), un număr identic cu cel din Bulgaria, țară care în 1990 a avut o rată de emigranți mai mare.

HORVÁTH și KISS au diferențiat șase perioade distincte din punctul de vedere al proceselor de migrație după schimbarea regimului. Prima perioadă a avut loc imediat după prăbușirea regimului vechi, între 1990 și 1993, și a fost caracterizată prin stabilirea definitivă în Ungaria și Germania mai ales a persoanelor din rândul minorităților etnice și profesioniștilor urbani calificați. În a doua perioadă, între 1994 și 1996, a dominat migrația pe termen scurt cu scopul angajării a etnicilor maghiari în Ungaria și în Israel. Caracteristica principală a celei de a treia perioadă între 1997 și 2001 a fost migrația forței de muncă în Italia, Spania și Ungaria. În cea de a patra perioadă (2002-2006) persoane mai tinere au continuat să emigreze în Italia și în Spania, pentru perioade mai lungi. După aderarea la Uniunea Europeană, s-au format comunități mari de români în Italia și în Spania, în cea de a cincea perioadă, care s-a sfârșit în 2010. După anul 2010, în a șasea perioadă, minoritatea romă a început să migreze masiv, principalele țări de destinație devenind Germania, Italia și Regatul Unit. (HORVÁTH – KISS 2015: 115)

În cazul orașului Sfântu Gheorghe, care a fost municipalitatea partener local în cadrul proiectului YOUMIG, practic este imposibil reconstruirea exactă a proceselor din rândul populației în ultimii 25 de ani. Un exemplu grăitor este faptul că potrivit Direcției Județene Covasna al Institutului Național de Statistică, populația din Sfântu Gheorghe a fost de 65.118 în 1 ianuarie 2016, asta însemnând cu 10.000 mai multe persoane față de cele înregistrate în cursul recensământului din 2011. În cele ce urmează, ne vom baza pe cifre date de recensăminte și pe statistici privind creșterea naturală în estimarea cantitativă a populației și a proceselor de migrație. Cifrele recensămintelor cu siguranță redau mai exact populația rezidentă, decât cele din evidența populației. Totodată, recensămintele de obicei supraestimează mărimea populației. Trebuie menționat și faptul că Sfântu Gheorghe este un municipiu special, diferit în mai multe aspecte de municipiile „tipice” din România, în primul rând în privința componenței etnice (aproximativ 75% din populație fiind de etnie maghiară). Datorită acestui fapt, tiparele migrației sunt la fel diferite de cele caracteristice României în general. Nevoile speciale locale nu sunt întotdeauna satisfăcute de instituțiile de nivel național, relația între instituțiile locale și cele naționale fiind frecvent tensionate.

Indiferent de acest aspect, potrivit recensămintelor, a avut loc o descreștere semnificativă, de aproape 20% al populației în municipiu. La începutul anilor 1990, populația din Sfântu Gheorghe a fost relativ tânără (în 1992 vârsta medie a fost de 32,4 ani). Acest fapt s-a datorat ratelor mare de fertilitate în timpul regimului trecut și a influxului migranților tineri interni în perioada 1968–1992 (în 1968, populația orașului a fost de 22.000, adică s-a triplat în perioada sus-menționată). Datorită populației relativ tinere, creșterea naturală a fost ușor pozitivă chiar și în perioada între 1992 și 2011.

Potrivit cifrelor oficiale, bilanțul fluxurilor interne de migrație a fost ușor negativ în Sfântu Gheorghe, cu fluxuri relativ semnificative de oameni sosiți în și plecați din oraș. Potrivit unui studiu efectuat de Banca Mondială (2017), orașul este un pol de creștere de nivel județean, în arealul său aflându-se în jur de douăzeci de localități rurale. Multe persoane din satele vecine fac naveta la Sfântu Gheorghe, iar pentru unii tineri care locuiesc în aceste sate orașul este un loc atractiv de locuit. Pe lângă ei, persoane din Brașov (în majoritate vârstnici) stau în oraș în număr semnificativ, la fel, tineri din județele vecine (Harghita, Mureș) se stabilesc aici. Pe scurt, peste 20.000 de persoane au obținut domiciliul în Sfântu Gheorghe între 1992 și 2011. Însă plecările au fost de proporții și mai semnificative, în aceeași perioadă un număr de peste 21.300 de persoane părăsind orașul cu destinații interne.

Potrivit unei estimări bazate pe cifre de recensământ, de creștere naturală și migrația internă netă, bilanțul migrației internaționale ar putea fi de -13.000 pentru cele două perioade între recensăminte. Imigrarea internațională în oraș este ne semnificativă. Potrivit rezultatelor recensămintelor, rata populației născute în străinătate nu depășește 1%, „țara de origine” cea mai importantă fiind Ungaria. În privința țărilor de destinație a emigranților, ne putem baza pe recensământul din 2011 (pe lângă studiul sus-menționat). Acesta a însumat o populație de emigranți de 2.941 de persoane, care reprezintă o rată mult mai mică decât cifrele „reale”, însă poate fi folosită pentru identificarea zonelor de primire. Ungaria s-a aflat în topul țărilor de destinație, 56% din emigranții luați în evidență (pe termen lung și scurt) trăind acolo. Regatul Unit a fost a doua destinație cea mai importantă, cu 20% al populației de migranți. Pe lângă aceste țări, Germania, Italia, Spania și Israel au constituit destinații importante pentru persoane din Sfântu Gheorghe. În privința țărilor de destinație, există o diferență etnică importantă. În mod evident Ungaria este mai atractivă pentru membrii minorității maghiare, deși ei sunt suprareprezentati și în rândul celor care aleg Regatul Unit. Etnicii români au avut tendința să emigreze în Italia și Spania.

1.3. Scurtă introducere despre conceptul MLG

Guvernanța pe mai multe niveluri (multi-level governance – MLG), așa cum o definește Comitetul Regiunilor a UE, înseamnă acțiunea coordonată a UE, a statelor membre și a autorităților locale și sub-naționale, bazată pe parteneriate și presupunând cooperare operațională și instituțională în toate etapele ciclului de dezvoltarea politicilor, de la schițarea până la implementarea lor. Aceste acțiuni necesită coordonarea și distribuirea competențelor de la niveluri naționale și sub-naționale, cu importanță deosebită nivelului transnațional UE, în special în privința guvernantei pe mai multe niveluri a politicilor de migrație și integrare. Prin urmare, MLG se referă la distribuția autorității guvernului central, atât vertical, spre actori situați la diferite niveluri teritoriale și administrative, cât și orizontal, spre actori și domenii situate la același nivel de guvernanță.

Competențele regionale (NUTS2) privind politicile de migrație nu sunt cuprinzătoare. Însă autoritățile locale au competențe în a asigura servicii publice migranților. Prin urmare, baza cooperării în MLG trebuie consolidată, și autoritățile locale trebuie considerate ca și parteneri în dialogul de nivel național despre politicile de migrație, obiective de integrare și indicatori.

1.4. Scurtă introducere la activitatea 6.2. Crearea schemelor de cooperare în domeniul guvernantei pe mai multe niveluri

Acest document este rezultatul eforturilor din cadrul proiectului YOUMIG de a facilita cooperarea între diferite niveluri de guvernanță, și de a asigura un cadru pentru testarea mecanismelor de schimburi de cunoștințe. Activitatea a testat modalitățile de cooperare între organe naționale administrative, institute de statistică, instituții de cercetare și autorități locale pentru o mai bună măsurare, evaluare și gestionare a cauzelor, tiparelor și efectelor migrației tinerilor, rezultând într-o cooperare îmbunătățită în guvernanta pe mai multe niveluri. Pe baza rezultatelor anterioare ale proiectului (analize ale situațiilor locale; serii de indicatori noi sau îmbunătățiți; ghișee unice), s-au folosit mai multe canale de cooperare instituțională la diferite niveluri guvernamentale.

Recomandările prezentate în acest document sunt rezultatele activităților proiectului, precum și a unor serii de ateliere ținute în 7 țări implicate în proiect. În 2018-2019, s-au organizat două tipuri de ateliere la nivel național în fiecare țară. Atelierul de formularea obiectivelor a avut ca scop identificarea cunoștințelor și competențelor existente, evaluarea practicilor actuale de cooperare, și definirea nevoilor și posibilităților privind cooperarea în domeniul guvernantei de mai multe niveluri, pe baza conceptului MLG. Atelierul de dezvoltarea viziunii a urmărit dezbateră

recomandărilor de politici de nivel național pentru o cooperare îmbunătățită privind migrația tinerilor, aceste politici constituind rezultatul principal al activității.

RECOMANDĂRI DE POLITICI NAȚIONALE PENTRU COOPERARE MLG

Pe baza constatărilor proiectului YOUMIG, s-au identificat două arii de intervenție interconectate: dezvoltarea indicatorilor privind migrația de întoarcere și administrație publică multilingvă. În subcapitolele următoare se vor prezenta recomandările de politici adresate instituțiilor naționale.

Domeniul de intervenție nr. 1 – Dezvoltarea indicatorilor privind migrația de întoarcere

Introducere problemei

În ultimele decenii, dar mai ales de când a aderat la Uniunea Europeană, pentru România fenomenul emigrației a fost mai pronunțat decât cel al imigrației. Pe când și cel din urmă există la nivel național și merită să fie cercetat (în special în privința cetățenilor țărilor vecine, în primul rând din Republica Moldova), în marea majoritate a orașelor din România imigrația este practic un fenomen inexistent, în schimb emigrarea și depopularea ating niveluri îngrijorătoare. Deși, ca și municipiul a uneia dintre cele 41 de județe ale României, municipiul Sfântu Gheorghe nu se află printre localitățile cele mai afectate de aceste probleme, fără îndoială cade în această categorie, suferind o pierdere de populație semnificativă în perioada de după schimbarea regimului (potrivit cifrelor de recensământ, populația orașului a scăzut de la 68.359 în 1992 la 56.006 în 2011).

YOUMIG a observat diferite contexte locale ale migrației (destinație tradițională de imigrare, destinație nouă de imigrare, zonă sursă de emigranți etc.). Dat fiind că semnificația problemei emigrării indiscutabil depășește pe cea a imigrării, în cadrul proiectului YOUMIG, municipiul Sfântu Gheorghe s-a definit clar ca o comunitate din care pleacă membrii, interesul său fiind în primul rând acordarea priorității migrației de întoarcere în cadrul proiectului. Ghișeul unic și activitatea pilot au fost dezvoltate și implementate la fel având în vedere obiectivul de a încuraja și facilita întoarcerea persoanelor care au părăsit orașul sau împrejurimile ei în anii trecuți.

Analiza situației actuale efectuată în cadrul proiectului YOUMIG a relevat însă nu doar dorința părților interesate de a încuraja migrația de întoarcere (care trebuie interpretată în contextul dezvoltării economice, creșterii salariilor și lipsei forței de muncă), ci și mai multe probleme critice, care descurajează tinerii în a se întoarce acasă în România în general și în Sfântu Gheorghe în special.

Un obstacol foarte important care împiedică autoritățile în a depune eforturi serioase de încurajarea migrației de întoarcere este disponibilitatea și calitatea datelor despre fenomenul migrației. Datele referitoare la acest fenomen sunt foarte deficitare privind România în general, și în cadrul acestui domeniu mai larg, fenomenul migrației de întoarcere probabil este

unul dintre cele mai puțin documentate fenomene în rândul producției de date statistice. Acesta este motivul principal pentru care indicatorii privind migrația de întoarcere au fost selectate ca unul dintre domeniile de intervenție.

Pe lângă insuficiența datelor, s-a relevat și caracterul problematic al anumitor proceduri administrative (inclusiv, dar nu limitat la problema folosirii limbii maghiare, care se va discuta ca domeniul următor de intervenție).

Precum s-a formulat în documentul de lucru al cadrului conceptual, migrația de întoarcere înseamnă „migrația înapoi în țara sau regiunea de origine, după o perioadă semnificativă petrecută în străinătate sau într-o altă regiune”.¹ Însă, cum s-a accentuat și în document, este foarte greu să-l distingem de emigrație sau imigrație,² iar acest lucru este cu atât mai adevărat din perspectiva administrației. Deși pachetul de lucru asigură clasificări adiționale privind fenomenul migrației de întoarcere, acestea nu sunt foarte relevante privind scopul politicilor, problema de bază în această privință fiind lipsa informațiilor.

Pe lângă faptul că insuficiența datelor este o problemă la nivel național, autoritățile locale se confruntă cu obstacole adiționale. Ele nu pot obține date direct de la instituțiile competente (Inspectoratul General pentru Imigrări sau instituțiile competente care gestionează evidențele populației), în schimb, ele se pot baza doar pe date sporadice obținute în cursul activităților obișnuite ale instituțiilor în subordinea lor (de ex. birourile care emit diferite documente personale). Mai mult, INS nu publică deloc date privind migrația de întoarcere.

Indicatori existenți și inexistenți

Ca și parte a pachetului WP4 al YOUMIG, s-au selectat o serie de indicatori ai migrației tinerilor și ai contextului social pentru colectare, îmbunătățire și testare transnațională. Dintre acestea, doi au fost direct legați de problema migrației de întoarcere:

- 14. Numărul, sexul și nivelul de educație al migrantilor întorși și înregistrați
- 63. Nivelul de formare al migrantilor întorși

În cazul primului indicator, Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale din România a urmat propunerea Oficiului Central de Statistică din Ungaria, și a folosit date proxy derivate din datele Eurostat. Sursa de date este *Imigrația pe baza sexului, cetățeniei și grupului larg al țării de origine (migr_imm6ctz)*, și a setat țara de origine=țara de raportare, numărul persoanelor imigrate în România, care s-au născut în România, astfel s-au putut obține date anuale pentru perioada 2010-2016, pe baza sexului (date de flux). Însă aceste date sunt disponibile doar la nivel național.

¹ Fassmann, H., Gruber, E., Németh Á. (2018). ‘Conceptual overview of youth migration in the Danube region’. YOUMIG Working Papers, No.1., p. 44. (available at: http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/13/85f6d084e0981d440cf80fcd5f551c8b6f97467.pdf)

² *Ibid.*

A doua opțiune a fost de a include într-un sondaj pe eșantion redus (Small-Scale Survey – SSS) elemente care pot reda magnitudinea migrației de întoarcere. Sondajul a fost efectuat între octombrie 2018 și ianuarie 2019, pe un eșantion obținut prin eșantionare aleatorie stratificată, rezultând în interviuarea a 807 de adulți, cu subgrupuri de maghiari și români. Chestionarele erau în format fizic, completate în scris de către operatori în cadrul unor sesiuni față în față. S-au inclus o serie de elemente despre experiențe de migrație în chestionar, care, împreună cu elemente referitoare la nivelul educațional, ne permit tragerea anumitor concluzii și în privința celui de al doilea indicator, nivelul de formare al migranților întorși.

Pentru al doilea indicator nu am reușit să obținem date din sursele administrative existente, astfel singura soluție a rămas să obținem date din sondaj. Nivelul de educație al migranților întorși putea fi aproximat prin analiza a mai multor elemente care au fost incluse în chestionar (în special ultimele două):

- Sex
- Anul nașterii
- Țara de naștere
- Ați trăit vreodată în afara [țării] pentru cel puțin un an în continuu?
- Care este calificarea sau nivelul de educație cel mai înalt obținut de dvs.?

Conform cunoștințelor noastre, aceste elemente au fost incluse și în sondajul pe eșantion redus al următorilor parteneri locali, în afară de Sfântu Gheorghe: Szeged, Burgas, Maribor, Bratislava – Rača, Kanjiža.

Pe baza datelor indirecte de la Eurostat și cele obținute din sondaj, s-au putut obține și reproduce anumite date de bază în cadrul proiectului YOUMIG pentru ambii indicatori ceruți. Însă setul de date obținute sunt departe de a fi satisfăcătoare, la complexitatea problemei adăugându-se faptul că cele două surse nu sunt cu adevărat comensurabile. Datele Eurostat sunt disponibile doar la nivel național, și se referă la fluxuri anuale. În schimb, sondajul asigură date pentru nivelul de unitate administrativă locală 2 (LAU2), și doar pentru municipalitatea partener local, iar rezultatul astfel obținut este mai similar cu date stock.

Cu privire la existența datelor administrative referitoare la migrația de întoarcere, trebuie menționat faptul că am contactat două instituții care procesează date despre imigranți: Inspectoratul General pentru Imigrări (IGI) și Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date (DEPABD). De la ambele instituții am solicitat (pe lângă alte date referitoare la imigranți) numărul persoanelor care s-au întors după o perioadă de ședere în străinătate, pe bază de sex, nivel de educație, tipul localității, județ și municipii. De asemenea, am încercat să obținem informații mai detaliate despre migranții întorși de la INS, precum ceea ce se poate extrage de pe platforma Eurostat, dar nu am avut succes (pe baza

experiențelor noastre anterioare, lipsa răspunsului din partea INS în cazuri de solicitări de date specifice indică inexistența acestor date).³

Răspunsul primit de la IGI a inclus câteva date (foarte generale) despre imigranți, însă solicitarea noastră privind cei întorși a rămas complet neadresată. În cadrul atelierului de dezvoltarea viziunii, s-a clarificat că IGI nu se ocupă deloc de cetățenii români, prin consecință lipsa reacției la această temă în răspunsul lor se justifică într-o anumită măsură (chiar dacă nu au precizat acest lucru într-un mod explicit).

Am primit un răspuns mai detaliat și fundamentat din partea DEPABDF, însă nimic în privința migranților întorși. Merită menționat și faptul că DEPABDF a semnalat că în baza lor de date nu se regăsesc nici date anuale (flow), nici date stock (acest lucru se referă la imigranți, nu la migranții întorși), formulând totodată o justificare destul de interesantă, practic sugerând că în termeni de statistică, tot ce este disponibil este ceea ce se poate obține de la INS, cu toate că cel din urmă se bazează pe date raportate de DEPABDF privind domiciliul sau reședința stabilită sau schimbată. Cităm răspunsul oficial primit: „Luând în considerare dinamica permanentă a actualizării [evidenței populației], baza de date centrală fiind actualizată zilnic, precizăm următoarele: indicatorii statistice [disponibile] reflectă situația actuală privind datele personale ale cetățenilor români, iar la ora actuală este imposibilă obținerea de informații care ar reflecta situația caracteristică perioadei de interes [2010-2018, perioada pentru care am solicitat informații].”

Recomandări de politici

Pentru a îmbunătăți producerea de date în prezent extrem de nesatisfăcătoare cu privire la migrația de întoarcere, două căi principale pot fi concepute.

A. Regândirea și decentralizarea procesului de colectarea datelor administrative

Prima cale ar presupune modificarea sistemului actual de colectarea datelor administrative, prin care ne referim în primul rând la decentralizarea sistemului și la îmbunătățirea competențelor municipalităților nu doar în colectarea, dar și în accesarea și procesarea datelor.

³ Am solicitat date pe baza indicatorilor incluse în YOUMIG (într-o formă adaptată, sugerând că am avea nevoie de mai multe date decât cele accesibile public). Mai exact, am solicitat următoarele date: Imigranți temporari pe baza țărilor de origine, defalcate pe țări și municipalități de destinație (sau cel puțin județe); Primele 5 țări surse de migranți cu privire la numărul persoanelor care au imigrat în România, defalcat pe județe și municipalități de destinație (sau cel puțin județe); Emigranți temporari pe baza țărilor de destinație, defalcat pe județe și municipalități de origine (sau cel puțin județe); Primele 5 țări de destinație cu privire la numărul persoanelor care au emigrat din România (sau primele 5 țări pe baza mărimii diasporei române), defalcat pe județe și municipalități de origine (sau cel puțin județe); Numărul persoanelor întoarse în România după ședere în străinătate, pe bază de sex, nivel educațional, tipul șederii, defalcat pe județe și municipalități (sau cel puțin județe).

Acest lucru presupune în primul rând decentralizarea sistemului de evidența datelor personale. În prezent, precum l-a confirmat răspunsul primit de la DEPABDF, solicitările individuale de schimbarea domiciliului și reședinței sunt înregistrate de serviciile publice responsabile pentru ținerea evidenței populației, care sunt organizate și subordonate de către administrațiile locale. Însă, cum l-a confirmat un viceprimar care a participat la atelierul de formularea obiectivelor legat de scheme de cooperare MLG, municipalitățile doar înregistrează datele, nu au însă competențe deloc în procesarea statistică, și nu pot accesa nici măcar datele de nivel individual colectate de către ei. Toate solicitările lor de date din domeniu trebuie să treacă prin actori intermediari cum ar fi DEPABDF sau INS, la fel precum în cazul oricui interesat de date. Această situație constituie un dezavantaj pentru municipalități în a planifica servicii publice sau politici care ar putea încuraja sau facilita migrația de întoarcere, la fel cum ar fi foarte dificil să evalueze sau să monitorizeze succesul unor asemenea proiecte. La atelierul de monitorizare (atelier de dezvoltarea viziunii legat de scheme de cooperare MLG), reprezentantul Institutului Național de Statistică a explicat că în timp ce direcțiile județene ale INS nu au deloc atribuții în colectarea directă a datelor privind mișcările de migrație, ele colectează informații despre mișcarea naturală a populației de la autoritățile locale. Cu toate că acest lucru implică producerea de statistici doar pe baza datelor administrative, acest aranjament este mai flexibil decât cel legat de fluxurile de migrație, pentru că în acest caz autoritățile locale nu sunt responsabile doar de organizarea și efectuarea colectării de date, dar pot și accesa și procesa aceste date. Mai mult, acest proces este mai puțin centralizat, pentru că direcțiile județene ale INS au și ele atribuții la rândul lor, nu doar institutul central. Acest sistem de colectarea datelor ar putea servi ca model pentru colectarea datelor privind migrația.

Decentralizarea evidenței datelor ar necesita modificarea legislației, în primul rând a următoarelor: *Legea nr. 290/2005 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, Hotărârea Guvernului nr. 839/2006 privind forma și conținutul actelor de identitate, Legea nr. 123/2001 privind regimul străinilor în România, și Ordonanța nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor.*

Pe lângă asta, la atelier s-a remarcat că legislația actuală privind actele de identitate conține elemente care au consecințe negative (neintenționate) asupra abilității autorităților române de a monitoriza fluxurile de migrație. Trebuie menționat că insuficiența datelor despre migrația de întoarcere în România este consecința unei probleme mai largi, și anume lipsa datelor valide despre emigrație. Precum l-a remarcat fostul subprefect al județului Cluj, teoretic ambasadele României ar trebui să aibă și ele date despre cetățenii care locuiesc în străinătate, deoarece legile române impun cetățenilor care obțin domiciliu în străinătate de a se prezenta la cea mai apropiată ambasadă și de a depune actul lor român de identitate. Însă

În practică foarte puține persoane își predau cardul de identitate, ceea ce e oarecum de înțeles, pentru că prin renunțarea la cardul de identitate, cetățenii renunță nu doar la domiciliul oficial din România, dar de fapt pierd un document important de identitate, care este necesar practic pentru orice procedură oficială și administrativă în România. O soluție posibilă ar fi modificarea legislației privind actele de identitate și separarea cardurilor de identitate și cardurilor de domiciliu, o practică aplicată în multe țări din UE (deși chiar și în acest fel ne îndoiim dacă cetățenii ar fi mai dispuși să predea aceste documente). Acest lucru ar îndepărta unele obstacole din fața cetățenilor de a-și raporta migrația.

În acest scop ar trebui modificate *Legea nr. 290/2005 pentru aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români și Hotărârea nr. 839/2006 privind forma și conținutul actelor de identitate.*

I. Recomandări către guvern:

Inițierea modificării legislației în parlament privind legile aferente și modificare Ordonanței sus-menționate pentru a putea trece la decentralizarea sistemului de producerea datelor privind emigrația, imigrația și în special migrația de întoarcere.

Inițierea modificării legislației în parlament privind legile aferente și modificare Legii și Hotărârii sus-menționate pentru a putea trece la modificarea regimului actelor de identitate.

II. Recomandări către parlament:

Modificarea reglementărilor sus-menționate.

III. Recomandări către alte agenții de nivel național

1. Se recomandă ca DEPABDF și IGI, în colaborare cu INS, să dezvolte o nouă metodologie de colectarea datelor privind mișcările de migrație ale populației, cu accent deosebit pe migrația de întoarcere. Acest lucru presupune schimbarea actualului sistem de colectarea datelor administrative, care este incapabil de a facilita anularea înregistrării persoanelor care părăsesc țara, deci practic un număr semnificativ de persoane nici nu apar în statistici ca emigranți, prin consecință nu au șanse să fie definite ca și migranți întorși.
2. Se recomandă ca INS să considere posibilitatea de a trece la un sistem de colectarea datelor privind mișcările de migrație ale populației similare cu cel aplicat în prezent privind datele mișcările naturale.
3. Se recomandă ca INS să investească mai mult efort în cooperarea cu institutele statistice partenere, în special din țările principale de primire (Italia, Spania, Germania, Regatul Unit, dar și Ungaria) pentru a monitoriza migrația din și în România.

IV. Recomandări către autorități locale și județene

1. Formularea nevoii de schimbarea sistemului colectării și procesării datelor, inclusiv nevoia schimbării de legislație
2. Implementarea unei metodologii noi de colectarea datelor privind migrația și întoarcerea
3. Dezvoltarea și implementarea strategiei de încurajarea migrației de întoarcere pe baza acestor date

B. Organizarea unui micro-recensământ

A doua modalitate de îmbunătățirea colectării datelor despre fluxurile de migrație, în special migrația de întoarcere ar fi organizarea de micro-recensăminte în intervale regulate. În prezent, România nu organizează micro-recensăminte, recensământul fiind organizat prea rar (din zece în zece ani). Un exercițiu de colectarea datelor, vag semănând cu un micro-recensământ se efectuează la intervale regulate, deși rezultatele sale nu sunt publicate, scopul său fiind doar calibrarea eșantioanelor sondajelor asupra forței de muncă și bugetului gospodăriilor. Acest quasi-micro-recensământ ar putea fi transformat în unul adevărat, și s-ar putea include elemente referitoare la migrație (eventual și alte indicatoare relevante pentru proiectul YOUMIG). Avantajul micro-recensământului ar fi că ar oferi informații și în privința altor indicatori care s-au dovedit problematici în cadrul proiectului YOUMIG în cazul României, de ex. intenții de migrare sau chiar atitudini față de migrare. Organizarea unui micro-recensământ necesită cooperare între un număr de instituții naționale, inclusiv ministere și desigur INS, iar la nivelul implementării, autoritățile locale și direcțiile județene ale INS ar avea un rol cheie.

În România, recensămintele sunt efectuate pe baza unor legi unice, aprobate cu câțiva ani înaintea următorului recensământ. Pentru 2021, această lege încă nu a fost aprobată. Pe lângă aceasta, probabil și alte reglementări trebuie amendate, în special *Legea nr. 226/2009 privind organizarea și funcționarea statisticii oficiale în România și Hotărârea Guvernului nr. 957/2005 privind organizarea și funcționarea Institutului Național de Statistică*.

I. Recomandări către guvern:

Inițierea modificării legislației în vederea creării cadrului pentru a efectua micro-recensăminte regulate în România.

II. Recomandări către parlament:

Modificarea legii sus-menționate și aprobarea legilor necesare pentru recensăminte și micro-recensăminte viitoare.

III. Recomandări către alte agenții de nivel național:

Se recomandă ca INS să dezvolte o metodologie a micro-recensămintelor și să formuleze îndrumări privind colectarea datelor, inclusiv, dar nu doar colectarea indicatorilor referitori la migrația populației, cu accent special asupra migrației de întoarcere. Pe lângă aceasta, INS ar putea considera să facă accesibile rezultatele colectate prin quasi-micro-recensământ și/sau să ofere posibilitatea altor părți interesate sau instituții de cercetare de a participa în acest proces de colectarea datelor cu seturi de întrebări propuse. Se recomandă de asemenea clarificarea rolului ministerelor în acest proces, în special rolul Ministerului de Afaceri Interne.

IV. Recomandări către autoritățile locale și județene

1. Se recomandă ca autoritățile locale să formuleze nevoia de a efectua micro-recensăminte. Aceasta nu trebuie să se bazeze doar pe nevoia de date în domeniul migrării, dar și pe nevoia de date în orice alt domeniu în care datele sunt insuficiente.
2. Participare în implementarea micro-recensământului, cu un rol similar îndeplinit în cursul recensămintelor.
3. Dezvoltarea și implementarea unei strategii pentru încurajarea migrației de întoarcere bazată pe date.

Domeniul de intervenție nr. 2 – Dezvoltarea administrației locale multilingve

Introducerea problemei

Literatura de specialitate privind migrația susține că migrația circulară este una dintre cele mai importante tipuri de migrație în lume. Acest fenomen „permite rețelelor sociale transnaționale de a impulsiona și încuraja transferul abilităților și cunoștințelor (‘circulația creierelor’), prin asta creează oportunitatea de a reduce efectele negative ale exodului creierelor.”⁴ Cu toate acestea, în România în general și în Sfântu Gheorghe în special, migrația de întoarcere nu este un fenomen tipic, toate pronosticurile demografice privitoare la municipalitate indicând descreșterea populației. Conducerea municipalității este conștientă de acest fenomen, și a încercat în deceniile trecute să inițieze mai multe programe vizând tinerii care au părăsit municipalitatea în vederea emigrării de termen scurt sau mai lung. Aceste programe au ca scop convingerea migranților să se întoarcă acasă în oraș și să-și înființeze o afacere acolo.

Analiza situației locale efectuată în cadrul proiectului YOUMIG a relevat mai multe probleme critice care descurajează tinerii în a se întoarce în România în general și în Sfântu Gheorghe în special. Una dintre aceste probleme este legată de serviciile asigurate de autoritățile locale și deconcentrate. Pe de o parte, oamenii au susținut că administrația este lentă și greoaie, dat fiind că informațiile sunt dispersate între diferite instituții. Mai multe persoane s-au plâns din cauza faptului că nu primesc informații clare despre sarcinile lor de către autorități, și de comunicația deficientă a instituțiilor cu clienții. Lipsa previzibilității în contactul cu administrația a fost o altă problemă frecvent menționată, deoarece în multe cazuri datele prestabilite nu sunt luate în considerare de autorități. Pe de altă parte, s-au plâns de lipsa materialului în altă limbă decât cea română în strategiile de comunicare ale diferitelor instituții.

Datorită compoziției sale etnice, Sfântu Gheorghe este într-o situație specială. Conform recensământului din 2011, 73,6% din populație s-a declarat de etnie maghiară, prin urmare majoritatea migranților întorși sunt vorbitori de limba maghiară, dispunând de competențe lingvistice române reduse. Cu alte cuvinte, așteptările lor se referă la folosirea limbii maghiare, când caută informații, și interacționează cu administrația publică.

În iunie 2018, administrația locală a adresat ambele probleme prin înființarea unei ghișee unice. Sarcina principală a ghișeului a fost de a oferi informații privind diferite probleme cu care migranții întorși se pot confrunta (probleme legate de evidență, finanțe, asigurare medicală, educație, obținerea diferitelor permise). Informațiile sunt asigurate atât fizic, cât și virtual, printr-o pagină web actualizată în continuu, creată și operată de ghișeul unic. Totuși, aceste acțiuni pot rezolva problemele menționate doar parțial. Oficiul poate colecta câteva

⁴ Fassmann *et al*, *op.cit.*, p. 40.

date relevante privind activitatea părților implicate, cum ar fi liste de contact, activitățile principale și orarul instituțiilor relevante, însă nu poate oferi îndrumare sau soluții la problemele cetățenilor. Pentru asta ei trebuie să se adreseze fiecărui oficiu și instituție separat. La fel, dat fiind că teoretic toți angajații primăriei vorbesc limba maghiară, ei pot oferi aceste informații în limba aleasă de migrantul întors, însă cele mai multe instituții care nu aparțin administrației locale, ci instituțiilor deconcentrate ale statului, oferă documente și formulare doar în română, și sunt reticenți în a-și îmbunătăți practica în acest sens, permițând prin asta ca nu numai administrația, ci și implementarea oricărei scheme de ghișeu unic să fie mai greoaie și puțin prietenoasă pentru clienți.

Contextul legislativ al folosirii limbii în administrația locală

Funcționarea administrației locale este reglementată de Legea nr. 215/2001. Legea conține prevederi specifice privind limba administrației, însă doar în contextul drepturilor minoritare. Acest lucru înseamnă că în orașele în care procentul unei minorități depășește 20%, limba minorității poate fi folosită în administrația publică. Dat fiind că rata maghiarilor în Sfântu Gheorghe atinge acest prag, limba maghiară poate fi folosită în formă orală și scrisă.

În privința folosirii limbii, mai multe probleme pot apărea.

În primul rând, legea conține prevederi relativ clare referitor la materialele care pot fi și ar trebui să fie traduse într-o altă limbă (minoritară). Legea nr. 215/2001 reglementează următoarele probleme legate de clienți: 1) consiliile locale trebuie să angajeze personal vorbitor al limbii minorității în poziții care implică contactul direct cu cetățenii (Articolul 76(3)), 2) membrii minorității au dreptul de a-și folosi propria limbă în comunicarea orală sau scrisă cu instituțiile locale de stat (Articolul 76(2)), 3) informațiile de interes public trebuie comunicate atât în română, cât și în limba minorității (Articolul 76(4)). Mai mult, legea subliniază că documentele oficiale sunt emise obligatoriu în limba română (Articolul 76(5)), însă nu spune nimic despre limba materialelor cu informații publice și formulare bilingve. Cu alte cuvinte, legea nu interzice, dar nici nu prescrie nevoia de a folosi o variantă în limba minoritară a acestor documente.

În al doilea rând, un aspect important al legii este că nu interzice folosirea altor limbi. Legea reglementează felul în care trebuie folosite limbile minorităților, însă nu spune nimic despre limbile de circulație internațională. Deși în cazul orașului Sfântu Gheorghe, limba folosită de migrații întorși foarte probabil ar fi o limbă minoritară, politica ar trebui să fie tratată într-o manieră mai generală, în așa fel încât să se adreseze și imigranților din alte țări, dat fiind că această problemă este din ce în ce mai prezentă în marile orașe din România. Multe orașe și administrații locale primesc un număr tot mai mare de cetățeni străini, astfel comunicarea în limba engleză ar fi mai mult ca binevenită pentru toate instituțiile. De exemplu, în Cluj-Napoca, unde s-au ținut atelierele de formularea obiectivelor și de dezvoltarea viziunii, părțile

interesate locale au tematizat oferirea anumitor servicii de administrație publică și într-o limbă de circulație internațională (preferabil limba engleză), datorită numărului mare de studenți străini în oraș.

Folosirea altor limbi decât limba statului este în special problematică în privința instituțiilor așa-zise deconcentrate și departamentelor locale ale companiilor de utilitate publică, care nu dispun de capacitatea decizională pentru a introduce o nouă limbă fără aprobarea instituției centrale de care aparțin. O altă problemă este legată de faptul că legea se referă doar la administrația locală și funcționarea instituțiilor locale deconcentrate, și nu include prevederi la vreo formă specifică de serviciu public (adică regiile autonome), o formă sub care funcționează mai multe companii de utilitate publică, cum ar fi compania de apă, de energie, companiile de internet sau oficiile poștale.

În al treilea rând, doar o serie de formulare care pot fi folosite în comunicarea scrisă cad sub responsabilitatea reală a administrației locale sau a instituțiilor locale deconcentrate. Majoritatea formularelor sunt dezvoltate și finalizate la nivel central, și trebuie să fie aprobate de ministerele competente. Documentele și formularele devin oficiale doar după publicarea lor în Monitorul Oficial. În practică, formularele și documentele sunt bilingve doar sporadic, majoritatea având doar variantă în limba română. În aceste cazuri, oficiul local deconcentrat ar putea să producă traduceri, însă doar la propria inițiativă și pe propria cheltuială.⁵ Multe instituții de stat (de ex. Agenția Națională de Integritate, Agenția Națională de Administrare Fiscală etc.) însă nu acceptă aceste traduceri, care rămân neoficiale dacă nu sunt aprobate la nivel central. Din perspectiva legii minorităților naționale, aceste practici nu sunt în concordanță cu Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, ratificată de România în 2008.

În cadrul atelierului de formularea obiectivelor s-a tematizat încă o problemă legată de folosirea limbii. Unii reprezentativi ai administrației locale au semnalat că traducerea oricărui material este dificilă, dat fiind că legitimitatea cheltuielilor aferente acestor încercări a fost pusă sub îndoielă în trecut de Curtea de Conturi, descurajând astfel administrația locală de a întreprinde asemenea acțiuni. Problema a fost discutată pe larg de către experții invitați la atelier, care au susținut că nu există baze legale pentru asemenea decizii ale Curții de Conturi, și multe instituții de nivel de stat folosesc traduceri în engleză în comunicarea lor online. Ei au susținut de asemenea că atitudinea Curții de Conturi este izolată și ocazională, și poate fi explicată prin faptul că multe reglementări legale pot fi interpretate, permițând proceduri stricte și interpretare greșită din partea instituțiilor de stat. Pe scurt, clarificarea și

⁵ În cazul drepturilor de folosirea limbii, acest aspect este reglementat de Hotărârea Guvernului nr. 1206/2001 pentru aprobarea Normelor de aplicare a dispozițiilor privitoare la dreptul cetățenilor aparținând unei minorități naționale de a folosi limba maternă în administrația publică locală, Articolul 17 precizând clar că cheltuielile aferente folosirii limbii minorităților se suportă de la bugetele locale ale autorităților locale.

operaționalizarea mai bună a prevederilor legale în domeniul utilizării limbii ar putea înlătura temerile legate de intervenția sau sancțiunile din partea Curții de Conturi.

Părți implicate și actori politici de nivel național

Pentru a putea formula recomandări de politici viabile, trebuie identificate actorii politici principali implicați. Problemele prezentate nu pot fi tratate direct de către o singură instituție, problemele diferite având straturi diferite.

Insuficiențele Legii nr. 215/2001 pot fi modificate doar de parlament, iar dacă guvernul nu preia inițiativa, aprobarea modificărilor respective este teoretic de neconceput. Limitările privind limba oficială, limba folosită de companiile de utilitate publică și problema formularelor bilingve toate aparțin sub această categorie.

În al doilea rând, în cazul formularelor bilingve, toate instituțiile de stat (ministere, agenții) trebuie implicate, dat fiind că acestea dezvoltă normele de implementare ale legislațiilor, inclusiv versiunile oficiale ale formularelor. Pe când cerința poate fi formulată în legislație, diferitele instituții responsabile pentru implementare în domeniile în care se aplică legea respectivă trebuie să creeze și să actualizeze formularele lor ei înșiși.

În al treilea rând, în cazul limitărilor fiscale și financiare, institutul de cheie este Curtea de Conturi, însă problema poate fi gestionată la nivel parlamentar și guvernamental la fel, căci acuratețea legală trebuie asigurată la aceste nivele.

Recomandări de politici

Având în vedere că modificarea Legii nr. 215/2001 a figurat pe agenda politică formală în România în ultimii ani, pentru asigurarea multilingvismului în administrația locală, două strategii diferite pot fi urmărite. Pe de o parte, prevederile legate de drepturi de limbă ar putea fi consolidate și formulate cu mai multă claritate, pe de altă parte trebuie creată reglementarea folosirii limbilor internaționale în administrație. Pentru a atinge ambele strategii, se pot formula următoarele recomandări de politici.

I. Recomandări către diferite organe guvernamentale:

1. Se recomandă ca guvernul să se angajeze în favoarea administrației locale multilingve, și să formuleze cele mai bune practici privind folosirea limbilor internaționale în administrația publică, instituțiile deconcentrate și companiile de utilitate publică.
2. Se recomandă ca diferitele ministere, agenții naționale și oficii naționale să-și reevalueze politicile privind multilingvismul, și să emite formularele folosite intens care cad sub competența lor, și să le publice în Monitorul Oficial cel puțin într-o limbă internațională și în toate limbile minorităților.

3. Se recomandă ca guvernul să reevalueze legea privind decentralizarea și legile despre auditul public pentru a îndepărta toate barierele legale în fața finanțării multilingvistului în administrația publică.
4. Se recomandă ca guvernul să reevalueze articolul din lege privind folosirea limbii și să inițieze modificări în parlament dacă e necesar.

II. Recomandări către parlament:

1. Introducerea de noi prevederi în Legea nr. 215/2001 prin care s-ar extinde și s-ar consolida drepturile de limbă în instituții deconcentrate și companii de utilitate publică.
2. Introducerea de prevederi în lege în vederea dezvoltării și folosirii formularelor în limba minorităților sau formularelor multilingve.
3. Îndepărtarea obstacolelor în calea problemelor legate de limbă, dacă există, din legile privind decentralizarea și auditul public.

III. Recomandări către Curtea de Conturi:

1. Auditarea și schimbarea practicilor interne pentru a permite instituțiilor locale și regionale de stat de a cheltui pe multilingvism.
2. Crearea de îndrumări bugetare privind costurile reale ale multilingvistului.