

Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor

Ana Maria Preoteasa, Sorin Cace, Gelu Duminică

Rezumat: *Îmbinând analiza de conținut (evaluare teoretică) cu ancheta sociologică (evaluare empirică) pe bază de interviu și cu studiul de caz, lucrarea de față constituie nu doar o evaluare ex-post a unui document strategic, cât și un adevărat instrument de eficientizare a viitoarelor politici publice inițiate la nivel național. Ea oferă un feedback real și pertinent beneficiarului (care poate fi reprezentat fie de membrii societății civile sau ai autorităților locale reprezentative) care devine acum capabil de a-și reorienta mult mai bine eforturile întreprinse (prin adoptarea unui nou mod de organizare și derulare a proiectelor sau programelor) în vederea atingerii obiectivelor fixate.*

**Cuvinte
cheie:**

Keywords:

Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor: Vocea Comunităților
Ana Maria Preoteasa, Sorin Cace, Gelu Duminică
Editura Expert, București, 2009, 211 pagini

Abstract: *Îmbinând analiza de conținut (evaluare teoretică) cu ancheta sociologică (evaluare empirică) pe bază de interviu și cu studiul de caz, lucrarea de față constituie nu doar o evaluare ex-post a unui document strategic, cât și un adevărat instrument de eficientizare a viitoarelor politici publice inițiate la nivel național. Ea oferă un feedback real și pertinent beneficiarului (care poate fi reprezentat fie de membrii societății civile sau ai autorităților locale reprezentative) care devine acuma capabil de a-și reorienta mult mai bine eforturile întreprinse (prin adoptarea unui nou mod de organizare și derulare a proiectelor sau programelor) în vederea atingerii obiectivelor fixate.*

Problema “romilor” a căpătat amploare în ultimii anii, în Occident și în țară, constituind unul din punctele sensibile a fi atinse în discuții oficiale. Motivul? Deși constituie subiectul a multor politici publice la nivel național și internațional, situația economică și socială cu care se confruntă această minoritate continuă să fie încă extrem de grea.

Lucrarea de față “*Strategia națională de îmbunătățire a situației romilor: vocea comunităților*” încearcă să ofere la nivel național o explicație pentru “*nivelul modest*” al rezultatelor obținute în privința îmbunătățirii condițiilor de trai pentru această minoritate. Studiul are la bază o cercetare calitativă finanțată de **Agenția de Strategii Guvernamentale prin Programul 1: România. O guvernare pentru cetățean**. Este prima evaluare completă a implementării documentului strategic, realizată la 8 ani de la adoptarea sa, care are ca scop identificarea principalelor ajustări necesare a fi făcute în vederea implementării planului de măsuri pentru 2010-2012.

Răspunsurile la principalele întrebări vizate de studiu, respectiv: *Cum s-au achitat actorii instituționali de sarcina implementării strategiei la nivel local?* și *Care sunt recomandările societății civile române privind ajustările viitoare ale strategiei?* sunt atent pregătite de către autorii raportului, care structurează informația și argumentația ținând cont de tehnica „pâlniei” în două mari secțiuni – cadrul conceptual și cercetarea empirică (argumentația este graduală, de la nivelul cel mai general până la studiile de caz efectiv realizate).

Pentru a ne familiariza cu tema și cu conceptele potrivite problemei tratate, autorii deschid lucrarea cu o prezentare a **politicilor publice** atât la nivel național cât și regional (documentele, obiectivele propuse, proiectele sau programele destinate implementării acestor obiective) împreună cu principalele rezultate obținute. Deși nu există suprapuneri, dimpotriva, chiar putem vorbi despre o completare între aceste documente, corect aliniată obiectivelor impuse de tratatele internaționale, marea parte a acestora sunt în practică „nefuncționale”, fie pentru că sunt necunoscute de către organismele însărcinate a le aplica, fie pentru că nu prezintă în mod riguros modalitățile prin care pot fi implementate.

Actorii instituționali atât la nivel județean (birourile județene pentru romi, grupurile de lucru mixte) și local (experții locali, mediatorii sanitari, mediatorii școlari) implicați efectiv în implementarea strategiei sunt prezentați pentru fiecare județ în parte și ulterior în studiile de caz pentru fiecare comunitate de romi în parte, creându-se astfel o imagine completă asupra întregului proces. În cadrul actorilor implicați un rol esențial îl joacă și **societatea civilă** română, văzută ca singura în măsură să asigure o congruență între nevoile populației rome și măsurile prevăzute.

Mai mult, autorii pun în discuție problema omogenității nevoilor la nivelul populației rome considerând că aceste nevoi ar trebui nuanțate ținându-se cont de **egalitatea de gen**. La

momentul redactării Strategiei, politicile publice naționale privind egalitatea de gen erau la un nivel incipient, ca urmare singurele diferențieri apar tangențial și în special în acele domenii cu care femeile erau în mod tradițional asociate (vulnerabilitatea locului de muncă, protecția copilului) și care le îngreădeau spațiul public.

Bineînțeles, imaginea nu ar fi fost completă fără o detaliere a **resurselor efective** implicate în cadrul procesului de implementare a Strategiei, acestea fiind cele care balansează raportul rezultatelor.

În finalul primei secțiunii a lucrării (partea teoretică) sunt expuse primele concluzii și recomandări. O parte dintre ele sunt validate în finalul raportului în cadrul studiilor de caz realizate, care constituie partea a doua a studiului. Acestea păstrează și ele simetria textului începând printr-o descriere a județului din punct de vedere: geografic, socio-economic, demografic și a confesiunii religioase. Pentru ca mai apoi să intre în problematica populației rome: strategia la nivel județean, structurile instituționale, documentele strategice, planul de măsuri, proiecte derulate, rezultatele obținute.

În final autorii realizează o sumarizare a premiselor favorabile și nefavorabile existente la nivelul fiecărui județ și încheie cu o serie de recomandări. Aceeași structură este folosită apoi și la nivel local (în cele 10 localități selectate).

Acestea constituie în final cele 11 capitole, care alcătuiesc corpul lucrării, inegal distribuite ca număr însă nu ca și tratare (8 capitole rezervate cu precădere părții teoretice, Strategia în sine, și 1 capitol pentru cercetarea empirică întreprinsă). Metodologia de cercetare cât și instrumentele folosite (ghidurile de interviu schema lucrării) sunt detaliate în anexa studiului.

Este prima evaluare comprehensivă realizată în urma implementării strategiei care oferă recomandări și sugestii pertinente deprinse pe baza unei cercetări empirice, devenind – ca urmare a acestui “know-how” recent dobândit – un real instrument de îmbunătățire și eficientizare a politicilor publice orientate către sporirea gradului de incluziune socială sau de sprijinire a populației minoritare rome.

Conform autorilor, deși bine redactate la nivel teoretic, strategiile, planurile, măsurile propuse pentru îmbunătățirea situației populației rome nu își îndeplinesc rolul de instrumente cu adevărat utile. Aceasta și poate pentru că instituțiile administrative însărcinate cu implementarea lor se aseamănă un pic cu universul „kafkanian”. Sub o aparentă ordine (reglementată instituțional) problema romilor rămâne însă prinsă în vântul schimbărilor: remanieri guvernamentale, reorganizări, modificări ale statutelor instituțiilor însărcinate cu implementarea Strategiei sau chiar fluctuația reprezentanților romi. Ca urmare a acestui climat, fondurile și așa puține ajung tot mai greu unde este nevoie de ele. Lipsa unor politici clare și susținute constant de un număr mai mare de specialiști romi (nu doar o mică elită politică) constituie unul din principalele motive ale lentorii cu care se fac remarcate rezultatele Strategiei la nivel național.

Valorificarea acestui instrumentar de bune practici, a studiului de față, ar aduce mai multă coerență viitoarelor politici, programe sau chiar acțiuni întreprinse atât la nivel național cât și regional sau local.

Maria Ștefănescu

maria.d.stefanescu@gmail.com

Masterand Facultatea de Sociologie si Asistență Socială, Universitatea București
cercetător Unlock Market Research

Interviu cu Gelu Duminică, director executiv al Agenției de Dezvoltare Comunitară Împreună

gelu.duminica@agentiaimpreuna.ro

Vă rugăm să ne spuneți cum a luat naștere ideea apariției acestui volum.

Studiul de față s-a dorit a fi **o atenționare serioasă din partea societății civile** a factorilor responsabili pentru formularea și implementarea politicilor publice în domeniul incluziunii sociale. La un an înainte de finalizarea perioadei Strategiei (2011), **se impune recunoașterea eșecurilor** înregistrate, pentru a **corecta** ce se mai poate corecta, a **sublinia lecțiile** desprinse până acum, și a **evita, astfel, repetarea aceluiași greșeli** în formularea viitoarelor politici publice referitoare la incluziunea socială a grupurilor vulnerabile.

Acest studiu intervine în condițiile în care, pe lângă eșecul multora dintre politicile publice la acest nivel, **absența unei viziuni din partea societății civile române este îngrijorătoare**, iar din programele implementate, până în prezent, se desprinde o **lipsă pregnantă a participării efective a comunităților țintă**¹. Este evident că o schimbare este necesară; studiul de față a canalizat experiența Agenției de Dezvoltare Comunitară „Împreună” pentru a formula nu numai ce anume trebuie schimbat în politicile publice, dar și în ce sens. Crezul nostru este ca **fără viziunea societății civile, politicile publice riscă să eșueze la nesfârșit**.

Vă rugăm să ne spuneți câteva cuvinte despre metodologia utilizată.

Agenția „Împreună” a **pregătit cadrul conceptual** în care s-a elaborat metodologia și instrumentele de cercetare și care au condus la selecția cazurilor pentru studiul calitativ în baza unor indicatori clar definiți. Au fost consultate și analizate studiile evaluative referitoare la Strategii realizate până în prezent² pentru a se obține o viziune de ansamblu asupra factorilor de succes/ eșec evidențiați până acum.

În baza studiului materialelor menționate, s-au desprins indicatorii relevanți pentru analiză și pentru selectarea cazurilor, precum și ideile directe și ipotezele pe care le-am testat prin cercetare. În baza acestora, s-a elaborat metodologia de cercetare, care s-a axat pe dimensiunea calitativă a studiului de caz. S-a selectat studiul de caz deoarece reprezintă o metodă optimă **pentru a favoriza analiza în profunzime** a intervențiilor politicilor publice, în special atunci când rezultatele acestora sunt complexe și dificil de cuantificat în mod inequivoc, așa cum este cazul pentru Strategie. Pe lângă aceasta, este metoda prin care perspectiva actorilor din procesele analizate este cel mai bine redată. Din acest punct de

¹M. Ionescu, S. Cace, *Politici Publice pentru romi. Evoluții și perspective*, Editura Expert, București, 2006, p. 63.

²Acestea sunt: Ministerul Informațiilor Publice, *Raportul Oficiului Național pentru Romi privind implementarea Strategiei Guvernului de îmbunătățire a situației romilor la un an de la adoptare*, București, 2002; Ministerul Informațiilor Publice, *Raport privind progresele înregistrate în implementarea Strategiei Guvernului de Îmbunătățire a Situației Romilor*, București, aprilie 2003; Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, Open Society Institute, *Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei de Îmbunătățire a situației romilor*, aprilie 2004; Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, *O necesară schimbare de strategie*, iunie 2004; Agenția Națională pentru Romi, *Politici publice pentru Romi în România 2000-2005: cadrul legislativ, instituții, programe, realizări și perspective*, 2005; Focus Consultancy, European Commission Delegation in Romania, *Assessment of the Roma Strategy Implementation Mechanism*, iulie 2005; Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, *Sprijin pentru Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor, Programul PHARE 2002*, aprilie 2006; M. Ionescu, S. Cace, *Politici Publice pentru romi. Evoluții și perspective*, Editura Expert, București, 2006.

vedere, adoptarea studiului de caz ca metodă de cercetare a contribuit la schițarea unei viziuni de ansamblu a societății civile române asupra Strategiei. Astfel, **comunitățile și-au făcut auzită vocea, iar în stabilirea Planului de măsuri 2010-2012 se va putea ține cont de nevoile reale ale celor pentru care se elaborează politicile publice.**

Pentru elaborarea unei metodologii și a unor instrumente optime, s-au organizat **sesiuni de consultare cu specialiști** în domeniul evaluării politicilor publice, precum și cu factori responsabili pentru implementarea acestora, pentru a valorifica experiența atât a evaluatorilor de politici publice, cât și a sectorului public menit să le implementeze.

Agenția „Împreună” a implementat, în perioada iunie 2009 – februarie 2010, Componenta B a proiectului „*Împuternicirea comunităților de romi în influențarea și monitorizarea agendelor locale în România*”, finanțat de Fondul Japonez de Dezvoltare Socială prin Banca Mondială. Acest proiect s-a derulat în 99 de comunități sărace de romi din 24 de județe³, în care Agenția a demarat intervenția din luna iulie 2008. De la prima intervenție în comunități și până la ora actuală, **s-a colectat un set de date despre aceste comunități care au fost valorificate în studiul de față.** Despre toate comunitățile există **date socio-economice** cantitative și calitative, dar și **date referitoare la structurile de implementare a Strategiei la nivel local și la activitatea acestora**, așa cum reiese din rapoartele județene efectuate în Componenta A de către colaboratorii Agenției. Astfel, Agenția a dispus deja de un set de date în baza cărora s-au efectuat observații referitoare la mecanismele de implementare a Strategiei în comunități, formulându-se astfel un **set de ipoteze**. S-a evidențiat, spre exemplu, rolul fundamental al structurilor Birourilor Județene pentru Romi și al modului lor de funcționare în dinamica mecanismului de implementare a măsurilor prevăzute în Strategie. S-a observat, de asemenea, existența unei dinamici pozitive în unele județe, dar și persistența, în alte județe, a unor piedici structurale care îngreunează sau chiar blochează mecanismele de implementare a politicilor publice destinate romilor.

Selectarea cazurilor pentru cercetarea de față s-a realizat într-un cadru comparativ: s-au ales, dintre cele 99 de comunități unde intervine Agenția, **cinci cazuri în care există o dinamică pozitivă și cinci în care mecanismele de implementare a Strategiei lasă de dorit** din punctul de vedere al realizărilor concrete din teren. **S-au analizat astfel, în profunzime, factorii de succes** care sprijină dezvoltarea unei bune implementări a măsurilor Strategiei, **dar și factorii de risc** ce împiedică politicile publice de a-și atinge scopul.

Selecția cazurilor pentru studiu s-a realizat având în vedere scopul de a **maximiza numărul lecțiilor** desprinse din implementarea Strategiei, dar și **reprezentarea cât mai variată a problemelor** cu care se confruntă procesul de implementare a politicilor publice de incluziune socială.

Pe lângă datele pe care Agenția le deținea, deja, din teren s-a desfășurat un proces de colectare de date calitative suplimentare în cele 10 comunități selectate, pe o durată de 6 săptămâni.

- a. **100 de interviuri** semi-structurate cu actori implicați în procesul de implementare a Strategiei, dar și cu reprezentanți ai comunităților de romi incluse în studiu (reprezentanți al BJR, reprezentanți al instituției prefecturii - -subprefectul în calitate de președinte al Grupului de Lucru Mixt -, alți reprezentanți din GLM (specialiști din partea AJOFM, ISJ, DSP etc.), expertul local pentru romi, primarul sau alt reprezentant al autorității publice locale, mediatorul sanitar, mediatorul școlar, persoane din Grupul de Inițiativă⁴, alte persoane din comunitate, reprezentanți ai ONG-urilor din localitate/ județ care se concentrează pe problematica romilor;

³ Aceste comunități se află pe lista intervențiilor prioritare a Ministerului Educației, Cercetării și Inovării, în cadrul Proiectului de Incluziune Socială, componenta de Educație Incluzivă Timpurie.

- b. **30 de focus grupuri** în cadrul unor întâlniri organizate la nivel local sau județean, cu participarea atât a actorilor angrenați în implementarea măsurilor prevăzute în Strategie, cât și a reprezentanților din comunități.
- c. **interviuri semi-structurate** cu membri ai Comitetului Mixt de implementare și monitorizare a Strategiei;
- d. **colectarea de date administrative** și de arhivă referitoare la implementarea Strategiei în cele 10 comunități, obținute de la structurile locale și/ sau județene responsabile pentru acest proces (procesele verbale ale întâlnirilor GLM, BJR, rapoarte de activitate, orice alte surse de informații care se vor pune la dispoziția celor care vor colecta date în teren).

Vă rugăm să ne spuneți câteva cuvinte despre principalele concluzii ale studiului.

La nivel local, autoritățile publice nu cunosc foarte bine legislația în vigoare cu privire la comunitatea roma. Puțini cunosc existența Strategiei naționale pentru romi, deci și măsurile sunt rare. La nivelul primăriei, problemele se rezolvă prin implicarea directă a primarului sau viceprimarului. De asemenea, la nivel local, personalul de minoritate roma nu este calificat și, adesea, este foarte dificil să se identifice persoane care să îndeplinească condițiile pentru a ocupa postul de expert rom.

Actorii și mecanismele de implementare există în mare măsură atât la nivel județean, cât și la nivel local. În multe cazuri însă, mecanismele sunt mai degrabă formale, iar actorii implicați nu dețin capacitatea de a lua decizii pentru rezolvarea problemelor. În cele mai multe cazuri, Grupul de Lucru Mixt nu are decât valoare orientativă, neputând lua decizii, ci limitându-se doar la semnalarea anumitor probleme către alte foruri executive.

Lipsa fondurilor se face resimțită, mai ales în relația cu comunitatea roma, inițiativele existente sunt izolate și depind, în mare măsură, de tipul programelor de finanțare, practic proiectele adaptându-se la tematica finanțatorului.

Lipsa specialiștilor pentru îmbunătățirea situației romilor se reflectă și în numărul și calitatea proiectelor implementate. De asemenea, în cazul intervențiilor care nu sunt finanțate, echipele locale asigură efortul necesar includerii unor beneficiari (în domeniul actelor de identitate, al parcurgerii procedurilor pentru accesul la beneficii sociale etc.).

Având în vedere cele de mai sus, și multe alte concluzii ale raportului care nu sunt cuprinse în acest document, este evidentă nevoia unei noi viziuni referitoare la minoritatea romilor din România atât la nivelul politicilor publice, cât și în ceea ce privește cadrul instituțional de implementare a acestora.

Noua viziune trebuie să aibă la bază o abordare strategică a Guvernului, să se bazeze, în primul rând, pe o asumare politică autentică, constantă și care să țină cont de provocările determinate de noul context al României, intrarea în Uniunea Europeană. Parteneriatul cu societatea civilă este dezirabil.

Vă rugăm să ne spuneți câteva cuvinte despre elementele de originalitate ale studiului.

Acest raport este primul raport privind implementarea Strategiei de îmbunătățire a situației romilor realizat de către o organizație nonguvernamentală în cei 9 ani de implementare. Accentul a fost pus pe „vocea comunităților” (reprezentanți ai romilor și ai APL) cei care ar fi trebuit să simtă, cel mai bine, efectele implementării acestei Strategii. În realizarea acestui raport s-a avut în vedere realizarea unui echilibru între „militantismul” specific ONG-urilor și rigoarea științifică drept pentru care din echipa de cercetare au făcut

⁴Prin proiectul „Împuternicirea comunităților de romi în influențarea și monitorizarea agendelor locale în România” s-a înființat câte un Grup de Inițiativă în fiecare dintre cele 99 de comunități.

parte atât lucrători în ONG-uri cât și cercetători științifici. Încă de la început, Agenția „Împreună” nu a dorit să folosească raportul doar pentru a amenda inacțiunea Guvernului ci, mai ales, în a oferi soluții și recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal astfel încât incluziunea socială a romilor să nu rămână un slogan.

Care sunt aspectele pe care ați dori să le cercetați în continuare?

În anul 2010, Agenția „Împreună” a lansat alte câteva rapoarte de cercetare care vizează situația romilor din România. Acestea sunt:

- O școală de nota 10?, un raport realizat cu finanțare UNICEF și care va oferi imaginea clară asupra modului în care sistemul educațional din cele mai sărace 100 de comunități de romi din România răspunde principiului oferirii unei „educații de calitate”.
- Educația Interculturală – de la teorie la practică, un raport finanțat de către ISPMN Cluj Napoca. Acest raport va radiografia câteva școli multietnice (romi, români, maghiari) și va analiza unitatea școlară prin prisma indicatorilor de *multicultural environment*
- Meseriile tradiționale încotro?, studiu finanțat de AMPOS DRU și care are în vedere analiza socio-antropologică a 30 de comunități de romi care încă mai practică meseriile tradiționale.

Vă mulțumim pentru colaborare!

Interviu cu Dr. Ana Maria Preoteasa,

cercetător științific II, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, Academia Română
preoteasaanita@yahoo.com

Vă rugăm să ne spuneți câteva cuvinte despre metodologia utilizată

Ca metodologie, studiul a inclus realizarea unei cercetări calitative cu scopul de a evalua mecanismele de implementare, la nivel local, a obiectivelor formulate în Strategia Națională de Îmbunătățire a Situației Romilor, 8 ani după adoptarea sa;

O primă etapă de cercetare a constat în analiza documentelor Agenției „Împreună” pentru cele 10 comunități alese (rapoarte din teren, studii de caz, planuri de lucru). Cea de a doua etapă a inclus un proces de colectare de date calitative suplimentare în cele comunități.

S-au realizat **interviuri** semi-structurate cu actori implicați în procesul de implementare a Strategiei, dar și cu reprezentanți ai comunităților de romi incluse în studiu (reprezentanți BJR, reprezentanți ai instituției prefecturii (subprefectul în calitate de președinte al Grupului de Lucru Mixt), alți reprezentanți din GLM (specialiști din partea AJOFM, ISJ, DSP, etc.), expertul local pentru romi, primarul sau alt reprezentant al autorității publice locale, mediatorul sanitar, mediatorul școlar, persoane din Grupul de Inițiativă, alte persoane din comunitate, reprezentanți ai ONG-urilor din localitate / județ care se concentrează pe problematica romilor;

S-au desfășurat focus grupuri în cadrul unor întâlniri organizate la nivel local sau județean, cu participarea atât a actorilor angrenați în implementarea măsurilor prevăzute în Strategie, cât și a reprezentanților din comunități. În fiecare comunitate s-au organizat **cel puțin 3 focus grupuri** cu reprezentanți ai autorității publice locale, persoane din comunitatea de romi, și reprezentanți ai GLM la nivel județean. **S-au realizat și interviuri - structurate** cu membri ai celor 14 Comisii Ministeriale dar și **interviuri semi-structurate** cu membri ai Comitetului Mixt de implementare și monitorizare a Strategiei.

Vă rugăm să ne spuneți câteva cuvinte despre elementele de originalitate ale studiului.

Din punct de vedere metodologic, studiul a îmbinat metodele calitative cu cele de analiză a documentelor (a rapoartelor realizate de către Agenția „Împreună”) iar abordarea a presupus identificarea principalilor factori de succes sau insucces în implementarea Strategiei.

Au existat trei niveluri de analiză: **comunitar** (experți locali romi/ consilieri, mediatori școlari, mediatori sanitari, profesori de limba romani); **judetean** (Birourile Județene pentru Romi, Grupurile de Lucru Mixte și **național** (Agenția Națională pentru Romi, Comisia Ministerială pentru Romi).

Vă mulțumim pentru colaborare!