

**UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI CLUJ NAPOCA
FACULTATEA DE SOCIOLOGIE ȘI ASISTENȚĂ SOCIALĂ**

**REZUMATUL
TEZEI DE DOCTORAT**

**Incluziunea Socială în România.
De la concept la implementarea politicilor
publice de incluziune a populației de romi**

**Conducător ȘTIINȚIFIC:
Prof. Univ. Dr. Maria Roth**

**Doctorand:
Moisă Florin**

Cluj Napoca
Ianuarie 2012

Cuprins

PRELIMINARII INTRODUCTIVE	6
PARTEA I - INCLUZIUNEA SOCIALĂ A ROMILOR ÎN ROMÂNIA: FUNDAMENTE TEORETICO-METODOLOGICE	14
1. SITUAȚIA CONTEMPORANĂ A ROMILOR ÎN EUROPA ȘI ÎN ROMANIA - O PREZENTARE SINTETICĂ	15
<i>Informații demografice privind romii în Europa</i>	15
<i>Informații demografice privind romii în România</i>	17
<i>Diversitatea comunităților de romi</i>	21
<i>Elemente legislative relevante pentru etnia romă</i>	23
<i>Romii și contextul social</i>	24
<i>Contextul politic al problematicei romilor</i>	26
2.PERSPECTIVE CONCEPTUAL TEORETICE ÎN ÎNȚELEGEREA ȘTIINȚIFICĂ A PROBLEMATICII ROME	27
<i>Pespectiva patologiei sociale</i>	27
<i>Perspectiva dezorganizării sociale</i>	30
<i>Perspectiva comportamentului deviant</i>	31
<i>Perspectiva conflictului de valori și interese</i>	33
<i>Perspectiva reacției societale sau a etichetării</i>	34
CONCLUZII	38
3. INCLUZIUNEA SOCIALĂ - ROMÂNIA ÎN CONTEXT EUROPEAN	40
INCLUZIUNEA SOCIALĂ ÎN ÎNȚELEGEREA ȘTIINȚIFICĂ ACTUALĂ	40
DOCUMENTE RELEVANTE PENTRU PROBLEMATICA INCLUZIUNII SOCIALE LA NIVELUL ORGANISMELOR CENTRALE ALE UNIUNII EUROPEE	42
INCLUZIUNEA SOCIALĂ ȘI EFORTURILE ROMÂNIEI DE INTEGRARE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ	47
4.POLITICILE PUBLICE DEDICATE ABORDĂRII PROBLEMATICII ROME - PERSPECTIVE TEORETICE ȘI SITUAȚIE FACTUALĂ	53
CICLUL POLITICILOR PUBLICE	53
<i>Ciclul politicilor publice – scurt istoric</i>	54
<i>Etapele ciclului de politici publice</i>	56
<i>Stabilirea agendei</i>	57
<i>Formularea politicii publice</i>	57
<i>Procesul decizional</i>	61
<i>Implementarea</i>	62
<i>Analiza de impact ex-post</i>	63
REPERE LEGISLATIVE ȘI STRUCTURI INSTITUȚIONALE ALE IMPLEMENTĂRII DE POLITICI PUBLICE ÎN ROMÂNIA	65
<i>Politici publice în România - repere legislative</i>	65
<i>Strategia</i>	65
<i>Planul</i>	67
<i>Propunerea de politici publice</i>	68
<i>Structuri instituționale</i>	69
5.ABORDAREA INCLUZIUNII SOCIALE - PREOCUPĂRI ȘI REALIZĂRI ÎN ROMÂNIA ULTIMULUI DECENIU	73
CONSTRUCȚIA INSTITUȚIONALĂ DEDICATĂ INCLUZIUNII SOCIALE ÎN ROMÂNIA	73
POLEMICI, REZULTATE ȘI NĒIMPLINIRI ÎN CONTEXTUL POLITICILOR PUBLICE ȘI FUNCȚIONĂRII MECANISMULUI INCLUZIUNII SOCIALE	76
PARTEA A II-A - ANALIZA STRATEGIEI NAȚIONALE, A POLITICILOR SECTORIALE ȘI A PROIECTELOR DE INCLUZIUNE SOCIALĂ A ROMILOR	78
6.DESIGNUL METODOLOGIC ȘI IMPLEMENTAREA CERCETĂRII APLICATIVE	79
<i>Scopul cercetării aplicate</i>	79
<i>Întrebările de cercetare și obiectivele specifice</i>	79
<i>Universul cercetării aplicative</i>	81
<i>Metodele, instrumentele și tehnicile utilizate în cercetare</i>	81
7.ANALIZA PROCESULUI ȘI REZULTATELOR OBTINUTE ÎN URMA IMPLEMENTĂRII STRATEGIEI DE ÎMBUNĂȚIRE	89
<i>Analiza procesului de construcție a politicilor publice pentru romi în România (2001-2011)</i>	89
<i>O meta-analiză asupra evaluărilor Strategiei Guvernamentale de Îmbunătățire a Situației Romilor</i>	98
8. PREZENTAREA PRINCIPALELOR POLITICI ȘI PROGRAME SECTORIALE CU RELEVANȚĂ PENTRU INCLUZIUNE SOCIALĂ A ROMILOR: ANALIZA DOCUMENTELOR	103

<i>Educație</i>	104
<i>Ocuparea forței de muncă</i>	105
<i>Locuire</i>	106
<i>Sănătate</i>	107
<i>Non-discriminare</i>	108
ALOCAȚII BUGETARE ȘI FINANȚAREA PROGRAMELOR	109
INSTITUȚII ȘI STRUCTURI ORGANIZAȚIONALE	112
PROGRAME, PROIECTE, ACȚIUNI – EXEMPLE DE BUNE PRACTICI	116
9. PERSPECTIVA EXPERTILOR DIN INSTITUȚII REPREZENTATIVE ÎN PROBLEMATICA INCLUZIUNII ROMILOR	126
<i>Discriminarea romilor</i>	126
<i>Posibile soluții văzute de respondenți</i>	127
<i>Optimism versus pesimism</i>	128
<i>Diversitatea romilor</i>	129
<i>Implicarea romilor</i>	131
10. DATE SOCIALE ALE PROBLEMATICII ROME ÎN ROMÂNIA - ANALIZĂ CANTITATIVĂ SECUNDARĂ	133
STADIUL COLECTĂRII DE DATE CU PRIVIRE LA POPULAȚIA ROMĂ	133
ANALIZĂ SECUNDARĂ CANTITATIVĂ ÎN PROBLEMATICA ROMĂ. ORGANIZAREA PREZENTĂRII DATELOR COLECTATE ȘI ANALIZATE	136
<i>Descrierea cercetărilor analizate</i>	136
PREZENTAREA REZULTATELOR	138
<i>Educație</i>	138
<i>Sănătate</i>	143
<i>Ocupare și activități tradiționale</i>	145
<i>Locuire</i>	153
<i>Situație economică</i>	158
<i>Discriminare</i>	163
<i>Structura populației investigate (analiza eșantioanelor 2007, 2010)</i>	167
CONCLUZII	171
11. STRATEGIE, POLITICI, PROGRAME, PROIECTE – CÂTEVA CONCLUZII DE ANSAMBLU ALE ANALIZEI	175
<i>Contextul general</i>	175
<i>Relația între politici, programe și proiecte</i>	179
<i>Echilibrul între domeniile tematice</i>	180
<i>”Mainstreaming versus targeting</i>	181
<i>Finanțare europeană versus finanțare din alte surse</i>	183
<i>Politici, programe, proiecte – controverse privind percepția succesului</i>	183
PARTEA A III-A - O PERSPECTIVĂ INTEGRATĂ ASUPRA STADIULUI ACTUAL AL ELABORĂRII DE POLITICI PUBLICE PENTRU ROMI ȘI A PERSPECTIVEI PENTRU PERIOADA 2012-2020	185
12. CADRUL DE REGLEMENTARE EUROPEANĂ PENTRU STRATEGIILE NAȚIONALE DE INTEGRARE A ROMILOR PÂNĂ ÎN 2020	186
13. EVALUAREA NOII STRATEGII A GUVERNULUI ROMÂNIEI DE INCLUZIUNE A CETĂȚENILOR ROMÂNI APARTINÂND MINORITĂȚII ROMILOR PENTRU PERIOADA 2011-2020	191
14. CONCLUZII SI RECOMANDARI	211
<i>Concluzii sintetice de ansamblu</i>	211
<i>Recomandări de ordin aplicativ</i>	214
BIBLIOGRAFIE	216
ANEXE	222
LISTA TABELELOR ȘI FIGURILOR ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.	223
GRAFICE	224
CHESTIONARELE UTILIZATE ÎN ANCHETELE SOCIOLOGICE ANALIZATE	
LISTA DCUMENTELOR ANALIZATE	

Cuvinte cheie: incluziune socială, politici publice, situația romilor, politici publice pentru romi.

Incluziunea Socială în România. De la concept la implementarea politicilor publice de incluziune a populației de romi

Rezumatul lucrării

Problematika romilor este una intens disputată în ultimii 20 de ani atât în România cât și în plan internațional. Analizele despre strategii, politici, programe pentru romi nu sunt puține, însă pentru cei care au urmărit literatura de specialitate din domeniu există cu siguranță nevoia colectării sistematice a datelor cu privire la romi și creșterea coerenței documentelor programatice. Pe de altă parte, consistența și durabilitatea redusă a rezultatelor obținute în contextul implementării politicilor, programelor și proiectelor de incluziune socială a romilor cer o paradigmă diferită de abordare. În acest spațiu problematic se încadrează demersul de cercetare care face obiectul tezei de doctorat.

La zece ani de la adoptarea primului document de politici publice destinat îmbunătățirii situației romilor, Guvernul României are din nou pe agenda publică adoptarea unei strategii destinate situației acestui grup etnic și, din nou, nu din voința politică guvernamentală, ci la solicitarea Uniunii Europene. Printr-o Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - „*Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020*”¹, Uniunea Europeană creează un cadru nou pentru adoptarea unor strategii naționale de integrare a romilor.

În cadrul cercetării mi-am propus:

- să analizez modul în care tema incluziunii sociale este abordată la nivel european și național,
- în contextul implementării mecanismului incluziunii sociale în România, să pun în lumină schimbările care se produc în design-ul, implementarea și evaluarea politicilor publice în România,
- să analizez situația populației de romi din România pornind de la cele patru teme ale inițiativei internaționale Deceniul Incluziunii Romilor – educație, muncă, sănătate, locuire,
- să analizez fundamentarea, design-ul, implementarea și evaluarea politicilor publice de incluziune socială a populației de romi în România și
- să propun posibile soluții pentru fundamentarea politicilor publice destinate îmbunătățirii situației romilor în România.

Abordarea acestei teme a plecat de la complexitatea problematicii integrării romilor în societate, într-un context local și internațional nu tocmai favorabil acestora și o abordare a problematicii romilor, în special la nivel guvernamental preponderent din perspectiva sărăciei. Situația comunității romilor din România a preocupat, în ultimii ani, un număr mare și divers de actori instituționali, publici și privați, fiind constituite structuri de reprezentare a romilor la nivel național și internațional. Au fost emise Directive ale Uniunii Europene, legi și decizii guvernamentale care să structureze intervențiile destinate îmbunătățirii situației romilor.

Situația contemporană a romilor în Europa și în România - o prezentare sintetică

Cu un total de aproximativ 22 milioane de locuitori, România este un stat în care un număr semnificativ de naționalități/grupuri etnice coexistă (Recensământ, 2002)- aproximativ 10% din populație - și sunt recunoscute oficial. Conform recensământului din 2002 al populației și gospodăriilor, 535.140 cetățeni se autoidentifică aparținând etniei rome, adică 2,46% din totalul populației (21.680.974 de locuitori). Cu toate acestea, dezbaterile privind numărul real al acestei populații continuă, unii cercetători (Zamfir, Preda, 2002, 13-14) susținând că aproximativ 4,3% din populația țării s-ar auto-identifica drept romi

¹ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020, numărul 8727/11, din 6 aprilie 2011

(962.423), în timp ce pe baza principiului hetero-identificării un număr de 1.515.626 persoane (6,7%) ar fi de etnie romă.

Potrivit recensământului din anul 2002 jumătate din populația de romi din România este formată din tineri – 253.231 de romi (47,4% între 0-19 ani). O treime din populația de etnie romă este format din copii (0-14 ani), în timp ce vârsta medie a romilor este de aproximativ douăzeci și patru de ani.

Diversitatea comunităților de romi este un element important și poate prea puțin analizat prin cercetările sociologice. În timp ce documentele istorice și antropologice au identificat aproximativ 40 de grupuri de romi, astăzi importanța familiilor tradiționale/clanurilor este clar diminuat. Cercetătorii au remarcat dificultățile în studierea romilor din punctul de vedere al neamurilor², plecând de la faptul că în prezent neamul tradițional nu pare să mai constituie un fapt foarte viu de conștiință pentru o mare parte a populației de romi (Burtea, 2002, 52). Astfel, cercetările recente (Burtea, 2002, 71-74) prezintă 14 grupuri de familii / clanuri, care sunt reprezentanți, și ele includ unele sub-grupe: fierari, ciubotari, lăutari, florari, geambași, ciurari, argintari, spoitori, cocalari, ursari, căldărari, rudari, de mătase, vătrași. Diversitatea comunităților de romi este pusă în discuție de cercetările sociologice, care au structurat cinci nivele etnice (Zamfir și Zamfir, 1993, 57):

Tabel nr. 6. Cinci nivele identitare ale etnicilor romi

- A. Romi care au toate caracteristicile tradiționale și care se autoidentifică în toate circumstanțele (oficiale, administrative și informale)
- B. Romi care arată toate caracteristicile etnice tradiționale și care sunt, de asemenea, identificați ca romi de către ceilalți care le văd stilul de viață, dar care nu se autoidentifică în circumstanțe oficiale-administrative
- C. Romi “modernizați” care și-au schimbat stilul de viață în sensul modernizării și care nu mai prezintă indicii vizibile ale modului tradițional de viață, care se autoidentifică ei înșiși ca romi, atât în contexte formale, cât și informale și care sunt identificați de ceilalți ca romi în virtutea propriei identificări (activiștii romi, oameni de cultură, oameni de afaceri romi etc.)
- D. Romi “modernizați” care tind să nu se mai autoidentifice ca romi, sau o fac în mod fluctuant și pe care ceilalți îi pot sau nu identifica, ca romi
- E. “Foști Romi” care s-au integrat în populația majoritară până la dispariția trăsăturilor distinctive, ca au renunțat chiar pentru ei înșiși la autoidentificarea ca romi

Există un singur grup pe care îl putem considera ca tradițional, un alt grup mai degrabă mixt și trei grupuri non-tradiționale. Două dintre grupuri, respective A și C (grupul noilor activiști de etnie romă) se identifică atât în context formal cât și informal ca romi, iar hetero-identificarea ca romi apare în patru din cele cinci grupuri. Apare evident faptul că romii modernizați (D - cei care tind să nu se mai identifice ca romi) și romii integrați în populația majoritară (E) nu mai pot fi cu adevărat considerați ca membri ai comunității romilor, problemele specifice comunităților de romi nefiindu-le neapărat familiare. Considerăm că nevoia de intervenție socială este mai pregnantă la nivelul grupurilor A și B, celelalte grupuri neconfruntându-se cu o nevoie serioasă de intervenție.

Perspectivă conceptual teoretică în înțelegerea științifică a problematicii rome

Teoriile abordate sunt patologia socială, dezorganizarea socială, comportament deviant, conflictul de valori/interese și etichetarea pornind de la viziunea propusă de fiecare dintre ele. Conform analizei noastre, luate individual, niciuna dintre aceste perspective teoretice nu ne oferă un cadru consistent de înțelegere și de aprofundare a problematicii rome ca problemă socială. Perspectiva patologică ne ajută destul de puțin parțial în fundamentarea demersului nostru de cercetare și aceasta în contextul în care patologia socială este mult mai puțin utilizată astăzi în explicarea problematicii sociale compexe, inclusiv a unui grup vulnerabil precum cel al romilor. În ultimii ani, perspectiva dezorganizării sociale își poate găsi elemente de utilitate în spațiul fenomenului migrațional al romilor, mai ales cel internațional. Migrația masivă a unor grupuri de populație romă în spații de civilizație diferite, în speță cele occidentale, a adus cu sine fenomene de aculturație specifice dezorganizării sociale. Trebuie constatat însă că

² În mod tradițional nucleul comunității rome îl constituia familia, iar un grup de familii de romi, de obicei înrudite, forma o ceată. Ceata, formată de obicei din 30-40 de familii ce aveau aceeași ocupație și călătoreau împreună prin țară, reprezintă forma clasică a comunității de romi. O ceată făcea la randul ei parte dintr-un “neam”, un grup de comunități ce aveau în comun, nu atât legături de rudenie sau stramoși comuni, cât o ocupație comună.

rezistența marcată a modului de viață al romilor față de influențele de fond ale culturii de adopție au limitat efectele dezorganizării sociale în propriile comunități, ducând însă, în același timp, situații conflictuale cu societățile dominante occidentale, pe fondul conflictului de valori și stilului de viață.

De multe ori, sursa comportamentului considerat deviant al romilor poate fi înțeleasă din perspectiva unui mod de viață fundamentat pe resursele marginale ale societăților a căror utilizare licită sau ilicită creează premise pentru riscuri în direcția comportamentelor deviate. În ceea ce privește relevanța perspectivei conflictului de valori și interese în înțelegerea adecvată a problematicei romilor, sunt importante discuțiile despre inerția modului de viață tradițional și rezistența la adoptarea comportamentului specific modului de viață modern. Aceste rezistențe la schimbare sunt văzute ca obstacole care trebuie luate în considerare în politicile și programele destinate incluziunii sociale a romilor. Astfel, abordarea problematicei rome este semnificativă pentru aplicarea programelor, conștientizarea problemelor, dezbaterea acestora, obținerea consensului și stabilirea de politici, adică pentru concretizarea tuturor acestora în programe de intervenție și support și, realizarea reformei în domeniu. Putem spune că această perspectivă teoretică fundamentează abordarea de politici publice în rezolvarea problemelor sociale.

Reprezentările despre romi sunt cantonate în sfera negativă, se bazează pe prejudecăți și stereotipuri ale alterității și generează atitudini și comportamente de ambele părți. Romii par a fi o realitate familiară tuturor, aproape oricine poate emite o opinie, deseori categorică și negativă relativ la aceștia. Perspectiva reacției societale, a etichetării, este deosebit de utilă în înțelegerea problematicei romilor. Etichetarea survine în contextul constatării și trăirii diferenței în ce privește modul de viață și comportamentele, ea duce la marginalizare și excludere, respectiv la automarginalizare și autoexcludere, iar acestea constituie mari obstacole în orice efort în direcția incluziunii sociale.

Iată deci că fiecare dintre aceste perspectivele teoretice poate avea o anumită relevanță, dar limitată și specifică pentru anumite aspecte ale problematicei romilor. În complementaritatea lor însă ele concură înspre obținerea unei înțelegeri și explicații științifice nuanțate și comprehensive. În contextul demonstrat al eșecului politicilor publice destinate comunității romilor, al lipsei voinței politice pentru rezolvarea problemelor romilor, a incapacității societății românești de a depăși faza de tranziție la economia de piață și generarea bunăstării pentru populație, este probabil nevoie de o altă paradigmă de abordare a problematicei rome. Abordarea pe care ne-o propunem este mai degrabă una pragmatică, instrumentală, bazată pe mecanismele de incluziune socială și cele de politici publice în rezolvarea problemelor diferitelor grupuri vulnerabile.

Incluziunea socială - România în context european

Construirea unei societăți inclusive este vitală pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ameliorarea calitativă și cantitativă a locurilor de muncă și o mai mare coeziune socială. Odată cu procesul de pregătire a aderării la Uniunea Europeană termenul de incluziune socială a fost preluat automat în limbajul comun românesc, o formă fără fond am putea spune, deoarece chiar Dicționarul Explicativ la Limbii Române oferă o definiție care are destul de puțin de a face cu înțelegerea pe care o dau conceptului diferitele documente oficiale. Limba română pare să ne ofere o înțelegere mai bună a conceptului prin utilizarea termenului *include*, care este definit ca “*acțiunea de a include și rezultatul ei; cuprindere, înglobare*”. Pe de altă parte, în limbajul comun al structurilor publice și private active în domeniul social există deja un alt concept, acela al *excluderii/excluziunii sociale*, care ne poate ajuta să definim și să înțelegem mai bine incluziunea/includerea socială.

Așa cum este definită în diverse documente ale Uniunii Europene, *excluderea socială este un proces prin care anumiți indivizi sunt împinși la marginea societății și nu li se permite să participe pe deplin datorită sărăciei lor, a lipsei competențelor de bază și a oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții, sau ca rezultat al discriminării*. Această situație îi îndepărtează pe indivizii supuși excluderii de locuri de muncă, venituri decente, educație și oportunități de pregătire, precum și de rețeaua și activitățile sociale și comunitare. Oamenii au acces redus la putere și structuri de decizie și, pe cale de consecință, se simt lipsiți de putere și incapabili de a prelua controlul asupra deciziilor care le afectează viața de zi cu zi. Conceptul de excluziune socială ne oferă un cadru de înțelegere a inteconexiunilor dintre circumstanțele complexe de viață, problemele sociale, categorizări sociale.

Excluziunea socială poate fi prezentă în viața indivizilor, grupurilor, comunităților și a devenit, în multe state europene, un motor al dezvoltării de politici publice, de programe de dezvoltare socială sau de

servicii sociale – căutând spargerea ciclurilor vicioase ale diverselor dezavantaje sociale prin utilizarea eficientă și dezvoltarea capitalului social, prin dezvoltarea capacității grupurilor sau comunităților locale.

Teoriile excluziunii sociale se concentrează pe dificultățile, barierele care previn îmbunătățirea circumstanțelor de viață ale grupurilor dezavantajate, generând o perpetuare a inegalităților sociale. Excluziunea, chiar dacă se concentrează pe analiza situației nivelurilor cele mai de jos ale societății, este un termen bine acceptat în literatura de specialitate, oferind o variantă lipsită de conotații peiorative (Ladanyi și Szelenyi, 2006, 10). Excluziunea socială este un fenomen multidimensional. Cei excluși economic nu au acces la locuri de muncă, la venituri și resurse materiale necesare pentru funcționarea normală în cadrul societății. Cei excluși social, pe de altă parte, resimt distanța socială față de celelalte grupuri, distanță ce poate fi măsurată prin nivelul segregării rezidențiale, probabilitatea de a aparține aceluiași rețele sociale, rata de căsătorie inter-grupuri sau nivelul de interacțiune în cadrul organizațiilor sociale (Ladanyi și Szelenyi, 2006, 11).

Excluziunea socială a populației rome este un fenomen extrem de complex și inegalitățile socio-economice sunt deseori însoțite, pentru toate grupurile vulnerabile, de prejudecăți, distanță socială ridicată, nivel redus al relațiilor sociale între grupuri și o capacitate de influență extrem de scăzută. Trebuie menționat faptul că tema excluziunii depinde de nivelul de dezvoltare al unei societăți, de norme și de valorile existente la un moment dat. O persoană care se căsătorește cu o alta de etnie diferită poate fi percepută ca fiind progresistă, fără prejudecăți de o anumită societate, dar, în același timp, să genereze, spre exemplu, excluderea din sistemul familiei și comunității a persoanei în cauză. Un astfel de caz poate fi întâlnit chiar în zilele noastre în comunitățile tradiționale de romi, unde căsătoriile în afara înțelegerilor dintre familii pot genera excluderea persoanei din comunitate, blocarea oricărei forme de comunicare cu aceasta. O persoană poate să fie percepută ca având statutul de defavorizată în mod cu totul diferit în diferite societăți și momente.

Evoluția socială nu se produce pentru toate grupurile în același timp și astfel vom putea observa prezența unor norme sociale acceptate de o parte și respinse de alta, normele majoritare având totuși predominantă. Progresul tehnologic și explozia comunicațională aduc noi fațete ale excluziunii sociale, grupurile cu acces redus la resurse fiind extreme de afectate, handicapul crescând exponențial față de grupurile cu nivel ridicat de educație, cu acces la resurse etc. – vorbim de așa numita „diviziune digitală”.

Conceptul de *underclass* definit de cetători precum Charles Murray este reprezentativ pentru teoriile individualiste și culturale, cu un rol important acordat opțiunilor individuale de autoexcludere și care poate fi utilizat în cazul unor grupuri etnice precum romii, dar mult mai puțin altor grupuri vulnerabile precum, să spunem, copiii aflați în situații de risc. Conceptul a evoluat și nu a reușit totuși să convingă cercetătorii, sociologii sau politicienii de utilitatea lui, lucru recunoscut chiar de Murray: „*Nimeni nu mai vorbește prea mult de subclasă, aparent pentru un motiv întemiat.*”³ Așa cum afirmă Marian Preda, „*chiar dacă vom accepta faptul că oamenii despre care vorbim sunt ,sub’ restul societății, jos, la baza structurii sociale (în termeni de venituri sau comportament), ei nu sunt o ,clasă’ (cu conștiință de clasă, identitate ș.a.m.d.). Dar nici nu suntem siguri că ei se află la baza structurii sociale. Acestea sunt motivele principale pentru a considera că acest cuvânt compus ... nu este un concept științific, ... deși este atât de frecvent utilizat în limbajul comun occidental ca și în dezbaterile politice și în unele lucrări (mai mult sau mai puțin) științifice*” (Preda, 2007, 91)

Politicele publice dedicate abordării problematicei rome - perspective teoretice și situație factuală

Vom analiza în acest capitol aspectele esențiale ale elaborării de politici publice în România, pornind de la premisele teoretice ale ciclului de politici publice. România a statuat, prin intermediul unor acte normative recente⁴ o nouă abordare a reformei sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, vizând îmbunătățirea calității actului guvernamental și a managementului politicilor publice.

³ Vezi <http://www.aei.org/papers/society-and-culture/poverty/the-underclass-revisited-paper/>

⁴ Vezi http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_legislatie secțiunea Politic Publice, unde se regăsește lista completă a actelor normative aplicabile. Accesat 15.05.2011

Ideea modelării procesului de elaborare a politicilor publice a fost pentru prima dată introdusă de Harold Lasswell (Fischer, Miller, Sidney, 2007, p.43), în lucrarea “*The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*” (1956), un model care definea șapte stadii și care a servit mai apoi la conturarea, în anii ‘60 și ‘70 a literaturii de specialitate, diferite modele fiind dezvoltate. Se poate spune că astăzi, modelul ciclului de politici publice este deja unul convențional – stabilirea agendei, formularea politicii, luarea deciziei, implementarea și evaluarea politicii. În esență, oricare dintre modelele formulate de cercetători au la bază modelul rezolvării de probleme, model rațional de luare a deciziilor. Orice proces de luare a deciziilor ar trebui fundamentat pe o analiză comprehensivă a problemelor și scopurilor, urmată de colectarea și analiza informațiilor și de căutarea celei mai bune alternative de atingere a acestor scopuri (Jann, Wegrich, 2007, p. 44). Se poate observa că etapele procesului se desfășoară în ordine cronologică și că în tot acest proces există intrări – *input* (*Resursele financiare, umane și materiale utilizate în timpul efectuării unei activități*) și ieșiri – *output* (*Produsele, bunuri și servicii care rezultă în urma unei intervenții; pot include schimbări (de obicei de natură imediată) în urma intervenției, care sunt relevante pentru îndeplinirea rezultatelor.*), acestea din urmă devenind input pentru viitoarele procese de elaborare de politici publice (Jann, Wegrich, 2007, p. 44).

Apare astfel modelul de ciclu al politicilor publice, ciclu care se poate perpetua. Jann și Wegrich (2007, p. 44) consideră că acest model reprezintă totuși un model simplist și ideal iar în condițiile lumii reale, în mod frecvent, politicile publice nu sunt supuse unei analize comprehensive și ajung să sufere modificări, reformulări, adaptări, care nu corespund neapărat ciclului politicilor publice. Implementarea politicilor publice poate să producă efecte colaterale în alte domenii de politici publice.

Conform documentelor guvernamentale (Briggs, Petersone, Smits, 2006, p. 16) românești, politicile publice urmează un ciclu complet, format din patru etape principale: stabilirea agendei, formularea politicii, procesul decizional și implementarea politicii. Mergând la nivel de detaliu, există o serie de sub-etape care trebuie urmate pentru închiderea întregului ciclu. Astfel, după stabilirea agendei, etapa de formulare a politicii presupune identificarea problemelor, formularea alternativelor și evaluarea ex-ante a impactului. Pe baza formulării politicii, procesul decizional trece de la decizia politică asupra politicii publice și decizia privind asigurarea finanțării acesteia. Etapa de implementare efectivă se finalizează cu evaluarea ex-post a impactului politicii.

Conform “*Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*” (Anexa la HG 870/2006), sunt identificate trei tipuri de documente de politici publice: (1) Strategia; (2) Planul; (3) Propunerea de politici publice.

Strategia (HG 870/2006) este un *document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte*. Un document de tip Strategie este necesar atunci când se formulează o nouă politică publică sau când se dorește îmbunătățirea semnificativă a politicilor curente într-un anumit domeniu. Strategiile abordează, în general, un domeniu sectorial clar delimitat, și este nevoie de corelarea acestora cu *cadrele naționale și, într-un mod specific și sistematic, ar trebui să demonstreze cum se realizează scopurile și obiectivele naționale prin identificarea intervențiilor sectoriale* (Grimwood, Sics, Tulea, 2009).

Planul este un document care operaționalizează procesul de implementare a politicilor publice și poate fi întocmit după adoptarea unei strategii sau propuneri de politici publice. În funcție de perioadele avute în vedere, se poate vorbi de planuri pe termen scurt - specifice, mediu sau lung - mai generale. **Propunerea de politici publice** este documentul prin punerea căruia în aplicare se dorește rezolvarea unor probleme de politici publice specifice. Pentru că vorbim de probleme de politici publice, vor putea exista multiple modalități de rezolvare a acestora, modalități generate de factori variați, de la cei economici, legali, de resurse, religioși, de mediu și nu în ultimul rând politici, ideologici. Fiind un document de complexitate ridicată, propunerea de politici publice are implicații juridice semnificative, putând necesita adoptarea, modificarea sau abrogarea unor acte normative.

Abordarea incluziunii sociale - preocupări și realizări în România ultimului deceniu

Schimbările rapide din societate ne îndepărtează de sistemul de producție clasic și ne introduce într-o lume în care riscul devine o prezență permanentă, generând nevoia unei noi abordări, în care statul bunăstării ar trebui să se concentreze pe promovarea managementului riscului și la transferul

responsabilității de la statul bunăstării la nivel individual. Astfel, este nevoie de creșterea capacității individului de a supraviețui în economie, cu efecte care încă trebuie evaluate și abordate, în special pentru grupurile considerate vulnerabile.

La nivel conceptual teoretic, preocupări relativ consistente despre incluziune socială pot fi identificate chiar și în spațiul românesc, încă de la începuturile anilor '90 ai secolului trecut. Transpunerea în practica de legiferare și politici publice a acestor preocupări este însă de dată semnificativ mai recentă. Decisiv a fost anul 2003, când la solicitarea Uniunii Europene, România a început elaborarea și a adoptat în anul 2005 un prim document care focaliza pe problematica incluziunii - Memorandumul Comun privind Incluziunea (JIM), document strategic și de referință, care identifică problemele și provocările cheie cu care se confruntă România în privința grupurilor vulnerabile și trasează direcțiile de acțiune în acest domeniu. Pentru asigurarea coerenței tuturor inițiative legate de tema incluziunii sociale, a fost aprobată Hotărârea de Guvern nr. 1217/2006 privind crearea mecanismului național pentru promovarea incluziunii sociale în România și care prevede mai multe nivele de responsabilitate – central, județean.

Consituirea mecanismului incluziunii sociale în România a avut o construcție lentă, de aproape un deceniu (1995 - Comisia Națională pentru Combaterea Sărăciei) și până în anii 2005-2006, când demersurile de pregătire a României pentru integrare europeană au cerut constituirea unui mecanism complex privind incluziunea socială. Mecanismul Incluziunii Sociale în România apare ca o structură complexă de interrelații pe verticală și orizontală, dar, din păcate, eficacitatea și eficiența unei astfel de structuri rămâne a fi dovedită dincolo de cele câteva rapoarte naționale strategice privind incluziunea⁵, rapoarte care nu abundă de date specifice privind incluziunea diferitelor grupuri vulnerabile. Se poate observa faptul că există structuri instituționale suficient de puternice pentru a pune în mișcare mecanismul de incluziune socială dar, în contextul actual în care se dorește restrângerea cheltuielilor sociale din produsul intern brut, limitarea serviciilor sociale și medicale, introducerea unor asigurări suplimentare pentru anumite servicii considerate neesențiale etc, resursele care vor putea fi alocate pentru programe de incluziune socială vor fi tot mai restrânse. O scurtă analiză a raportului „Setul de indicatori de incluziune socială din anul 2010” al Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei ne arată că datele colectate sunt de ordin generic, pentru populația totală și referințele specifice sunt făcute la nivelul diferitelor regiuni, urban-rural, femei-bărbați și altele, neregăsind date și indicatori specifici pentru populația de etnie romă.

Demersul de cercetare

Demersul de cercetare propus aici combină analiza conceptuală teoretică, cu cea empirică exploratorie, calitativă, cu analiza de documente, cu analiza de date cantitative, și cu cea de analiză critică de politici publice. Lucrarea combină câteva teme importante – incluziunea socială, politicile publice, programe și proiecte destinate romilor, situația romilor și de aceea am preferat ca în locul unui set de ipoteze de lucru să utilizez o serie de întrebări cheie al căror răspuns să contribuie la fundamentarea unor concluzii și recomandări pentru demersurile de politici publice destinate romilor:

- *Care este percepția actorilor relevanți privind implementarea de politici, programe și proiecte cu privire la problematica romilor?*
- *Cum apreciază actorii relevanți eficiența, eficacitatea, impactul și sustenabilitatea politicilor, programelor și proiectelor destinate romilor?*
- *Care este nivelul de implicare al structurilor de reprezentare a romilor în design-ul, implementarea și politicilor, programelor și proiectelor destinate romilor?*
- *Care sunt cele mai importante politici, programe și proiecte destinate îmbunătățirii situației romilor din ultimii 10 ani?*
- *Care sunt actorii publici și privați implicați în finanțarea și implementarea politicilor, programelor și proiectelor destinate îmbunătățirii situației romilor?*
- *În ce măsură documentele considerate politici publice sau documente programatice pentru îmbunătățirea situației romilor sunt elaborate conform standardelor de politici publice stabilite de al Guvernului României?*
- *Care sunt principalii indicatori care descriu situația actuală a populației de romi din România?*

⁵ Vezi <http://www.mmuncii.ro/ro/634-view.html> pentru diverse rapoarte și statistici

- *Se poate realiza un profil al problemelor populației de romi din România, ca suport pentru evaluarea ex-ante necesară în elaborarea politicilor publice?*

În abordările pe care le-am ales pentru elaborarea lucrării de doctorat am ținut seama de complexitatea și diversitatea comunităților de romi și am încercat combinarea metodelor de cercetare cantitative cu cele calitative, respectiv:

1. Abordare calitativă prin interviuri semi-structurate.

Ghidul de interviu pe care l-am construit s-a centrat pe o experiență comună a celor intervievați, în cazul nostru problematica incluziunii sociale a romilor, a politicilor publice, programelor și proiectelor destinate acestora. Am optat pentru interviuri cu 12 persoane (în perioada mai-iulie 2009), după cum urmează:

- 3 activiști de etnie romă, conducători de organizații neguvernamentale active în implementarea de programe destinate incluziunii romilor;
- 2 activiști romi, foști conducători ai Agenției Naționale pentru Romi;
- 7 funcționari publici sau demnitari (2 dintre aceștia de etnie romă), reprezentanți ai unor structuri ale administrației publice de la nivel central.

Astfel am putut evidenția elementele semnificative și structura problematicii studiate, corelarea anumitor elemente, modelele de acțiune, perspectivele de abordare, intențiile de viitor etc. Analiza interviurilor realizate s-a realizat prin analiza de narațiuni. Temele de interes major pentru cercetare au fost creionate din start prin ghidul de interviu și au facilitat colectarea opiniilor intervievaților pe aceste teme. Ulterior, aceste teme majore se vor transforma în narațiuni în care experiența comună a intervievaților și direcțiile de aprofundare ale cercetătorului vor deveni relevante pentru înțelegerea stadiului actual al implementării politicilor publice pentru romi. Interviurile cu personalități publice, cu specialiști, cu practicieni ai domeniului ne deschid posibilitatea de a înțelege aspectele subiective care țin de politicieni, lideri politici sau funcționari din administrația publică și care pot favoriza sau îngreuna elaborarea unor politici publice relevante pentru romi. Trebuie menționate câteva limitele ale acestei metode:

- cei intervievați se desprind cu greu de propriul rol instituțional care le poate impune anumite constrângeri de limbaj și vor evita să ofere anumite detalii, să facă interpretări, predicții, evaluări;
- în mod special intervievații cu statut de funcționari publici vor utiliza un limbaj politic corect și chiar vor da răspunsuri cu grad mare de dezirabilitate;
- referințele cele mai frecvente sunt cele din domeniul de activitate al persoanei interievate, de aceea este nevoie de o constantă revenire a interviuatorului la anumite teme.

Am reușit depășirea limitelor menționate prin asigurarea unui climat de confidențialitate, cu un bun nivel de încredere reciprocă, obținând ceea ce consider a fi păreri oneste ale celor intervievați și informații direcționate către aprofundarea unor teme.

2. Metoda analizei documentelor sociale

Mi-am fixat ca obiectiv să consult toate documentele semnificative privind politicile publice destinate romilor din România în perioada 2000-2011, o listă a acestora regăsindu-se în anexele lucrării. Este vorba de documente de dimensiuni și complexitate diferită, elaborate de diferite structuri instituționale publice și private. Referiri la aceste documente sunt făcute nu numai în secțiunea dedicată politicilor, programelor și proiectelor, ci și pe tot parcursul lucrării, acolo unde acestea sunt direct legate de tema abordată. Am încercat să păstrez un echilibru în ceea ce privește sursele guvernamentale (hotărâri de guvern, ordine ministeriale, norme, legi, directive europene, comunicări ale Comisiei Europene) și neguvernamentale (rapoarte de implementare a unor programe și proiecte, rapoarte de cercetare a unor aspecte problematice relevante, documente de poziție). Au fost consultate următoarele tipuri de documente cu relevanță pentru incluziunea romilor:

- Documentele de anvergură națională elaborate de Guvernele României în perioada 2000 – 2011: strategii, hotărâri guvernamentale, ordine ministeriale;
- Diferite rapoarte de progres, documente programatice, proiecte în derulare finanțate prin fonduri structurale ale Agenției Naționale pentru romi;
- Documentele programatice și rapoartele Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale;
- Documentele Autorității de Management pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013;

- Documentele existente pe pagina web a Secretariatului General al Guvernului unde se regăsesc rapoartele schemelor de granturi Phare 2000, 2002, 2004, 2006 destinate îmbunătățirii situației romilor;
- Documentele programului *Acces la educație pentru grupuri dezavantajate cu focalizare pe romi* al Ministerului Educației;
- Documentele de anvergură europeană elaborate de Parlamentul Europei și CE în perioada - directive, comunicări;
- Documentele programatice, rapoarte, cercetări privind implementarea unor proiecte, publicațiile organizațiilor de romi din România;
- Documentele ale principalilor finanțatori publici și privați din domeniul rom, alții decât Guvernul României și Comisia Europeană - Fundația Soros, Roma Education Fund, Fundațiile Olandeze, Permanentă a Băncii Mondiale în România, PNUD, UNICEF, UNHCR, Charles Stewart Mott Foundation, Organizația Internațională pentru Migrație, AIDROM; Alte documente, rapoarte ale organizațiilor internaționale.

Studiul acestor documente s-a concretizat într-o analiză a principalelor etape ale procesului de adoptare a Strategiei (din anul 2001 și modificarea din anul 2006), o analiză critică a politicilor sectoriale, a programelor și proiectelor destinate îmbunătățirii situației romilor precum și o evaluare a noii Strategii elaborate și adoptate de Guvernul României în decembrie 2011.

3. Abordare cantitativă prin analiză secundară din două anchete sociologice:

Pentru analize cantitative referitoare la situația romilor am recurs la analiza secundară a următoarelor baze de date ale unor cercetări cu caracter public, fiind realizate în cadrul unor programe cu finanțare europeană:

- *“Incluziunea și excluziunea romilor în societatea românească de azi”* (date colectate în anul 2007). Cercetarea a fost realizată în cadrul programului Phare 2004 “Consolidarea Capacității Instituționale și Dezvoltarea de Parteneriate pentru Îmbunătățirea Percepției și Condițiilor Romilor”, beneficiarul fiind Agenția Națională pentru Romi. Programul s-a derulat în perioada 2006- 2008 printr-un consorțiu coordonat de Human Dynamics Austria.
- „L@EGAL 2 - investiție europeană pentru viitorul romilor din România” (date colectate în anul 2010). Cercetarea a fost realizată în cadrul unui proiect cofinanțat din Fondul Social European – prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013. Proiectul s-a derulat în perioada septembrie 2009-august 2011 și este realizat la inițiativa Centrului de Resurse pentru Comunitățile de Romi, în parteneriat cu Fundația Soros România și Asociația Centrul de Resurse și Formare în Profesii Sociale „ProVocație”.

Convingerea pe care o am este că aceste baze de date conțin o largă varietate de indicatori care vor permite creionarea profilului problemelor cu care se confruntă populația de romi din România, ca bază pentru elaborarea politicilor publice destinate acestora. Trebuie menționat că am recurs la metoda analizei secundare a datelor deoarece nu am dispus de resurse umane și financiare pentru a realiza o anchetă sociologică proprie și, pe de altă parte, am putut beneficia de toate avantajele metodei.

În demersul realizat, nu am urmărit subiecte diferite de cele enunțate în analizele publicate, ci am exploatat în mod diferit datele existente pe aceeași problematică, încercând să le pun în valoare pentru utilizarea lor în fundamentarea și elaborarea de politici publice coerente destinate romilor din România în condițiile în care nivelul de utilizare a informațiilor de către structurile guvernamentale pentru acest domeniu este scăzut. Dat fiind că cele două cercetări au fost realizate la interval de trei ani, 2007 și 2010, am putut să examinăm evoluția în timp a fenomenelor, chiar dacă au existat anumite limite date de modul de construcție a cercetărilor, eșantionare, chestionar etc.

Analiza procesului și rezultatelor obținute în urma implementării Strategiei de îmbunătățire a situației romilor - 2001-2010

În cadrul demersului de cercetare calitativă, respectiv studiul documentelor sociale, am recurs la analiza procesului de construcție a politicilor publice pentru romi în România în perioada 2000-2011. În anul

1998 Comisia Europeană acorda României finanțare pentru un program Phare prin care se dorea elaborarea unei așa numite *cărți albe* care să creioneze o viitoare strategie guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor. La acel moment *Grupul de Lucru al Asociațiilor Romilor (GLAR)*, constituit în 1999 și rămas activ până în anul 2000, format din cele mai importante și active organizații neguvernamentale ale romilor, s-a reunit cu regularitate și a participat activ la procesul de negociere cu reprezentanții guvernului de la acel moment, ca reprezentant al vocii comunităților de romi. Unul dintre rezultatele activității GLAR, poate cel mai important, a fost *Recomandarea de Politică Generală (2000)* pentru viitoarea implementare a programului guvernamental de îmbunătățire a situației romilor, document care a pus în lumină o problemă cheie pentru mișcarea romilor și anume combaterea discriminării. Textul recomandării menționează: *“În elaborarea strategiei naționale pe termen mediu să se țină cont de prioritățile exprimate de asociațiile romilor, privind axarea strategiei pe eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială”*. Aceasta este probabil prima și cea mai clară referință a mișcării rome față de tema antidiscriminării, temă care va rămâne o constantă a abordării ulterioare a reprezentanților comunităților de romi.

În anul 2001 noul guvern, în consultare cu unii reprezentanți ai organizațiilor romilor, adoptă *Strategia Guvernului României privind Îmbunătățirea Situației Romilor* (HG nr. 430/2001). Strategia Guvernului României pentru Îmbunătățirea Situației Romilor adoptată în aprilie 2001 este primul document guvernamentală care abordează problemele cu care se confruntă populația romă din România. Din cele șapte principii enunțate de strategie doar unul – 6. *Principiul diferențierii identitare*, face referire la problema antidiscriminării, celelalte abordând teme generale. Putem menționa faptul că primul dintre principii – 1. *Principiul consensualității*, apreciază că strategia este *rezultatul unui efort comun al Guvernului și al romilor și că implementarea ar trebui să se realizeze în consultare cu reprezentanții organizațiilor de romi*.

Planul General de Măsuri al strategiei conține un număr de 124 măsuri, dar la o analiză atentă se poate observa că tema antidiscriminării apare doar la nivelul a șapte măsuri, de aici și concluzia că strategia adoptată în anul 2001 nu răspunde solicitării principale a mișcării rome, aceea de a promova antidiscriminarea ca principal principiu politicilor destinate romilor. Dimpotrivă, putem spune că majoritatea principiilor, obiectivele și acțiunile propuse au de-a face cu tema combaterii sărăciei, reflectată de altfel în cele zece domenii de intervenție. Guvernul a decis în anul 2006 modificarea și completarea Strategiei inițiale din 2001, precum și realizarea unui nou Plan de Acțiune pentru perioada 2006-2008 (HG 522/2006, *Strategia Guvernului României pentru îmbunătățirea situației romilor*). 522/2006, *Strategia Guvernului României pentru îmbunătățirea situației romilor*). Considerăm relevant a menționa faptul că noua Strategie adoptată în aprilie 2006 precede unele noi direcții de dezvoltare în elaborarea și implementarea politicilor publice în România (HG nr. 870/2006), noul act normativ fiind adoptat mai târziu în anul 2006. Din acest punct de vedere, atât Strategia inițială din anul 2001, cât și Strategia din anul 2006 nu pot respecta principiile elaborării politicii publice (Moisă, 2008, 248).

În anul 2011, o inițiativă importantă a Uniunii Europene a dus la dezvoltarea Strategiilor pentru persoanele de etnie romă din diferitele țări europene, Comisia Europeană elaborând o *Comunicare către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020*. Tabelul de mai jos prezintă domeniile Strategiei, așa cum au fost ele definite în documentele programatice elaborate anii 2001, 2006 și 2011:

Tabel nr.18. Domeniile Strategiei 2001/2006/2011

	Strategia Guvernului 2001 (HG 430/2001)	Strategia Guvernului 2006 (HG 522/2006)	Cadrul UE pentru Strategia din 2011	Strategia Guvernului 2011 (HG 1.221/2011)
1	Dezvoltare Comunitară și Administrație Publică	Dezvoltare Comunitară și Administrație Publică Comunicare și participare civică	Acces la educație	Educație
2	Locuințe	Locuințe	Locuințe	Locuire și mică

				infrastructură
3	Securitate socială			
4	Asistență medicală	Asistență medicală	Sănătate	Sănătate
5	Economie	Economie, Securitate socială	Ocupare	Ocupare
6	Justiție și Ordine Publică	Justiție și Ordine Publică		Infrastructură socială (protecția copilului, justiție și ordine publică, administrație și dezvoltare comunitară)
7	Protecția copilului	Protecția copilului, Educație, Cultură și Culte		
8	Educație			
9	Cultură și culte			Cultură
10	Comunicare și participare civică			

De la adoptarea Strategiei în 2001, toate eforturile făcute de reprezentanții romilor pentru promovarea principiului anti-discriminării au primit mai degrabă un răspuns negativ din partea structurilor guvernamentale. Cu toate acestea, romii au continuat promovarea anti-discriminării, cel mai recent document (8 aprilie 2008, Ziua Internațională a Romilor) fiind *Memorandumul "Imperativul Modernizării" adresat instituțiilor statului și asociațiilor rome cu prilejul "Zilei internaționale a Romilor"*⁶, document care a fost larg distribuit structurilor guvernamentale, președinție, parlament etc. Este important să observăm o schimbare în abordarea mișcării rome din România, o schimbare de discurs care pledează pentru modernizarea comunităților de romi, în care se vorbește de excluderea socială a romilor și destul de puțin de antidiscriminare. Memorandumul propune o viziune în care ar trebui să existe un proces accelerat de includere a ghetto-urilor de romi în comunitățile locale, de promovare a comunicării culturale cu celelalte grupuri dar și de preservare a identității culturale a romilor. Instituționalizarea etno-culturală și dezvoltarea unei cetățenii active și democratice pentru romi nu a atras prea mult atenția sistemului de putere din România, tema rămânând deocamdată lipsită de importanță politică.

În anul 2010, un alt document programatic, de această dată sub umbrela *Sub-Comisiei Parlamentare pentru Romi* structură consultativă creată la inițiativa deputatului rom Nicolae Păun aduce o nouă direcție de abordare a mișcării rome, care a simțit impactul scăzut al demersurilor făcute către puterea executivă și a încercat orientarea către puterea legislativă. Documentul, intitulat *Recomandări pentru un Plan de Acțiune*⁷, se referă de această dată la migrația internațională a romilor, integrarea acestora în comunitățile locale și la asumarea responsabilității de către societatea civilă romă din România ca reacție la criza ghetto-urilor de romi din România și celelalte țări europene. Un Plan Național pentru Romi este propus, oarecum ca un nou Deceniu al Incluziunii Romilor (2009-2019) în care romii să preia inițiativa, articulând o *perspectivă auto-referențială*, în spatele căreia se află credința că *modelul etno-cultural și etno-politic adoptat în anii 90, influențat de factorii interni și externi, nu a reușit dezvoltarea unei culturi organizaționale a romilor capabilă să răspundă profundelor schimbări sociale, conducând la un blocaj în tranziție și tradiție*. Documentul promovează ideea că romii înșiși doresc schimbarea, că doresc adaptarea la noile standarde societale și că romii sunt capabili să depășească situația de criză fără implicarea consistentă a societății.

Concluzionând, constatăm că la zece ani de la adoptarea primului document de politici publice destinat romilor, abordarea guvernamentală față de problematica romă nu s-a schimbat – cantonată fiind în reducerea sărăciei și a problemelor sociale ale romilor. Chiar și după 2005, odată cu adoptarea temei incluziunii sociale, documentele guvernamentale continuă să vorbească de combaterea excluderii sociale, ceea ce înseamnă, din nou, în mare parte, combaterea sărăciei. Abordarea mișcării romilor, în schimb, a suferit ajustări semnificative: dacă în anii 90 și imediat după anul 2000 perspectiva antidiscriminare a primat, eșecul politicilor publice a mutat atenția către alte concepte, cum este incluziunea socială,

6 Disponibil al: <http://www.romanothan.ro/comunicate/Memorandumul-Imperativul-Modernizarii-adresat-institutiilor-statului-si-asociațiilor-rome-cu-prilejul-Zilei-internaționale-a-Romilor.html>, accesat 18 ianuarie 2011.

7 Disponibil la: <http://www.cdep.ro/co/docs/F1768764652/Plan%20migrația%20internaționala%20a%20romilor.pdf>, accesat 15 ianuarie 2011.

imperativul modernizării și asuparea responsabilității pentru propria soartă – acestea sunt noile abordări ale romilor, care vor avea nevoie să fie puse în practică.

Perspectiva experților din instituții reprezentative în problematica incluziunii romilor

Așa cum am menționat mai sus, au fost realizate 12 interviuri cu persoane implicate direct în designul și implementarea de politici, programe și proiecte destinate îmbunătățirii situației romilor. Capitolul pune în lumină percepția acestora cu privire problemele romilor cu o perspectivă dinamică, evolutivă. Interviurile au confirmat faptul că cele mai frecvente și presante probleme cu care se confruntă romii din România sunt: nivel educațional mai scăzut decât media, discriminare/prejudecăți/stereotipuri, marginalizare și auto-marginalizarea, sărăcie, condiții precare de viață și de sănătate, șomajul pe termen lung, accesul dificil la serviciile sociale, devalorizarea meseriilor tradiționale, rata a criminalității mai ridicată decât media, coeziunii comunitare insuficientă și lipsa unei conduceri politice puternice. Am constatat că există o similitudine în percepția specialiștilor de etnie romă și a celor ne-romi în privința problemelor cu care se confruntă romii și vom pune în lumină câteva dintre acestea, dintr-o perspectivă a posibilei schimbări a vieții comunităților de romi.

Politici, programe, proiecte – câteva concluzii

Contextul general

Se poate vorbi de existența unor progrese în ceea ce privește dezvoltarea cadrului instituțional și cel de politici publice care vizează populația romă în ultimii zece ani. Mecanisme specifice au fost create pentru punerea în aplicare a unor astfel de măsuri care vizează populația romă, în mod special în domeniile educației și sănătății, dar măsurile nu au fost totuși duse până la capăt, existând dificultăți financiare și instituționale care afectează, spre exemplu, angajarea mediatorilor școlari și sanitari.

Obiectivele inițiale stabilite prin Strategia de îmbunătățire a situației romilor au fost confirmate în cadrul Planului Național de Dezvoltare 2007-2013 sau a Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane. Cu toate acestea, mecanismul de punere în aplicare a măsurilor la nivel central, județean și local, pare a fi inert și constituie una dintre principalele provocări, alături de modul de alocare a resurselor - umane și financiare, precum și a responsabilităților specifice – de obicei vagi și fără a atrage penalități.

Pe de altă parte „... avem niște documente minunate, dar când vorbim de implementare, constăți că aproape toate lucrurile se fac în măsura în care poți să o faci fără bani suplimentari, iar bani alocați specific pentru implementarea măsurilor din Strategie aproape că nu există. ... Este nevoie de voință politică și de resurse pentru a susține această strategie ... e nevoie și de o privire de perspectivă și trebuie pregătite comunitățile pentru continuarea activităților, inclusiv pentru accesarea de fonduri europene.” (reprezentant, Ministerul Educației)

În ceea ce privește relevanța documentelor de politicilor publice pentru problemele cu care se confruntă comunitățile de romi, acestea sunt într-o anumită măsură corespunzătoare nevoilor percepute de populația romă. Problema apare, atunci când acestea nu tind să aibă o abordare integratoare, când nu reușesc să abordeze problemele complexe pe care populația romă le are și atunci când punerea lor în aplicare este greșită.

O discuție despre eficiența punerii în aplicare a diferitelor politici, programe, proiecte este destul de dificilă, rapoartele de monitorizare sau de evaluare existente insistând mai puțin pe utilizarea eficientă a resurselor, decât pe mai degrabă faptul că acestea au fost limitate. Tendința de descentralizare a administrației publice din România, în contextul mai clar al aderării la UE și mai restrâns în contextul actualei crize economice a dus la consecințe negative pentru măsurile în domeniul politicilor pentru romi. Așa cum confirmă unul dintre cei intervievați, „... în lipsa unor indicatori de monitorizare este greu să avem o evaluare a eficienței politicilor, programelor și proiectelor. În cadrul unui program de asistență tehnică pentru Guvern a fost realizat un sistem comprehensiv de indicatori care să fie utilizați la monitorizarea implementării strategiilor dar acesta nu a fost pus în practică.” (activist rom, director ONG)

De exemplu, reforma în sistemul de sănătate a dus începând cu iulie 2009 la transferul de responsabilitate către autoritățile locale, inclusiv cea financiară, pentru mediatorii sanitari, care, în zonele rurale în special, adică acolo unde funcționează majoritatea mediatorilor, nu dispun de resurse financiare suficiente pentru totalitatea activităților generale, și vor utiliza mediatorii pentru alte activități decât cele din fișa postului.

La limită, în condițiile de austeritate bugetară și în contextul respingerii sistematice a romilor, stabilirea priorităților de finanțare ar putea duce la reducerea sau chiar sistarea anumitor măsuri destinate romilor. Poate fi și cazul finanțării pozițiilor de expert local pe problemele romilor de la nivelul primăriilor, în contextul de reformare a sistemului public și introducerea a așa-numitelor "standarde de cost" pentru structurile administrației publice. „*O discuție despre eficacitatea acestor politici și programe ne conduce la concluzia că au existat anumite progrese în anumite domenii, dar și stagnare sau regres în alele*”. (activist rom, fost președinte ANR)

În domeniul educației, sistemul de măsuri afirmative - locuri speciale în învățământul secundar și terțiar - are cu siguranță un impact pozitiv în cei peste 10 de ani de la introducerea sa. Prezența mai multor tineri activiști romi în structurile publice centrale și locale, precum și în sectorul ONG este o dovadă a acestui progres. *În zona de îngrijire a sănătății, sistemul de mediere sanitară a dus la înscrierea unui număr semnificativ de romi pe listele medicilor de familie, precum și rate mai ridicate de vaccinare copilului.* (activist rom, director ONG)

În ceea ce privește rezultatele reale ale programelor specifice de angajare pentru romi, acestea au fost destul de limitate iar programele nu au dus la includerea pe piața muncii a unei mase critice de romi. Raportul de cercetare Incluziune 2007 (Fleck, Rughinis, 2008, 125) indică 22,1% din romi ca având un loc de muncă stabil și 17,5% având locuri de muncă ocazionale.

Măsurile întreprinse de autoritățile române în domeniul construcției de locuințe sociale au fost destul de modeste. Rezultate recente de cercetare susțin că, în cazul ne-romilor care locuiesc în aceleași zone / localități cu romii există o densitate de 0.8 persoane pe cameră, în timp ce în cazul romilor, densitatea este de 1,98 de persoane pe cameră (Fleck, Rughinis, 2008, 125).

Un program PHARE care vizează rezolvarea problemelor de acte de identitate și proprietate pentru romi, a fost implementat în anul 2008⁸. De asemenea, Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței a inițiat un program pilot pentru reabilitarea unor clădiri pentru a fi utilizate ca locuințe sociale pentru familiile de romi. Eficacitatea unor astfel de programe este încă dificil de analizat, rapoarte privind punerea în aplicare efectivă nefiind disponibile. În acest timp, evacuările forțate ale familiilor de romi, legale sau ilegale, au continuat.

„Unele programe puse în aplicare în comunitățile de romi sau în beneficiul populației romilor au avut un anumit impact asupra vieții oamenilor - poate că programul cu cel mai mare impact asupra întregii comunități a fost programul de mediere sanitară.” (activist rom, director ONG) În schimb, *„inițiativele specifice legate de locuire sau programele de ocupare a forței de muncă puse în aplicare prin programul multianual PHARE 2004-2006 schemele de granturi, au avut un impact limitat asupra comunităților de romi”*. (activist rom, fost președinte ANR)

În ceea ce privește impactul politicii de măsuri afirmative din ultimii 17 ani, acestea *"au contribuit la o creștere semnificativă a numărului de elevi romi care au absolvit învățământul secundar și superior. Totuși, această contribuție este greu de cuantificat și, prin urmare, este greu de estimat, de asemenea, contribuția la reducerea decalajului dintre romi și ne-romi pentru aceste cicluri de învățământ"* (Surdu, Szira, 2009, 132). De îndată ce Ministerul Educației va pune la dispoziția publicului datele colectate prin intermediul Bazei Naționale de Date în Educație⁹ impactul măsurilor luate poate fi analizat în mod sistematic și poate constitui baza de fundamentare a altor elemente de politici publice.

Relația între politici, programe și proiecte

Politicile publice pentru romii din România suferă de un anumit nivel de generalitate, neluând în considerare marea diversitate a comunităților de romi, care necesită o abordare specifică, adaptare, au fost de acord cei mai mulți dintre reprezentanții romilor pe care i-am interviuat.

8PHARE 2005 "Accelerarea implementării Strategiei naționale de îmbunătățire a situației romilor". Informații suplimentare la: <http://www.sgg.ro/index.php?id=34.98.0.0.1.0>

9Baza de date disponibilă limitat, doar pentru administratori și operatori de la nivelul sistemului de învățământ, a se vedea la <http://ha.bdne.edu.ro/bdne-client/>

În procesul de incluziune socială a romilor, abordarea de tip politici publice - conform ciclului de politici publice, are o șansă mai bună de a aduce schimbări pozitive în viața comunităților de romi din România și participarea romilor ca partener al Guvernului în proiectarea politicilor ar trebui să fie un standard. În acest moment documentele programatice pentru romi - Strategia națională de îmbunătățire a situației romilor, Deceniul de Incluziune a Romilor și planurile de acțiune asociate, nu sunt structurate și nu sunt compatibile cu ceea ce Guvernul român definește ca politici publice. Această abordare a arătat că agenda publică a guvernelor anterioare și actuale a atins problemele romilor la un nivel marginal și nu putem vorbi despre rezultate puternice și durabile. În opinia mea, confirmată de cei intervievați și care au participat direct la elaborarea documentelor, „problemele au fost identificate doar la nivel general, au fost negociate superficial între guvern și reprezentanții romilor în scopul de a răspunde atât accentului de antidiscriminare susținute de mișcarea romilor, cât și abordării guvernamentale asupra reducerii sărăciei” (activist rom, director ONG).

Din punct de vedere tehnic¹⁰, o comparație a Strategiei cu ciclul de politici publice utilizat de către Guvern, ne conduce la concluzia, din nou, că ceea ce majoritatea numește politici publice pentru romi nu pot fi etichetate în acest fel deoarece:

- Vorbim despre lipsa unei evaluări ex-ante de impact a situației;
- Un proces decizional presat de procesul de aderare la UE - criteriile politice de la Copenhaga uregând adoptarea Strategiei în 2001;
- Descrierea la nivel general a măsurilor care trebuie luate de Guvern;
- Alocarea insuficientă de fonduri guvernamentale pentru punerea în aplicare a Strategiei;
- Lipsa unei repartizări clare a responsabilităților pentru punerea în aplicare a planului general de măsuri;
- Inexistența unei monitorizări reale și a mecanismelor de evaluare;
- Lipsa de sancțiuni pentru cei care nu îndeplinesc obiectivele stabilite.

Prin urmare, considerăm că relația dintre politici, programe și proiecte este una lipsită de coerență și consistență, generând rezultate puțin măsurabile și nesustenabile.

Echilibrul între domeniile tematice

Putem constata existența unui dezechilibru clar între domeniile tematice principale. „Nivelul de implicare a diverselor structuri publice în politicile, programele și proiectele destinate romilor este dependent, din păcate, de prezența unor persoane caracterizate de angajament personal în problematica romilor ... din păcate un număr redus, așa cum a fost cazul în domeniile educație sau sănătate”. (activist rom, director ONG)

Educația pare a fi domeniul cel mai dezvoltat din punct de vedere al politicilor publice, programele și proiectele de acces la educație pentru grupuri dezavantajate beneficiind de o finanțare europeană de aproximativ 30 milioane de euro. Alte activități educaționale, cum ar fi locurile speciale pentru romi la nivel secundar și terțiar, funcționarea unor inspectorii școlari pentru educația romilor, sau programul de a doua șansă, au fost finanțate din bugetul de stat.

În domeniul ocupării forței de muncă, inițiativele au fost mult mai puțin diverse și ANOFM nu a demonstrat aceeași capacitate de a derula programe pe scară largă ca Ministerul Educației. Așa cum am menționat înainte, la rezultatele reale ale programelor specifice ocupării forței de muncă pentru romi au fost destul de limitate și nu au dus la includerea pe piața muncii a unei mase critice de romi. Domeniul sănătății a fost reprezentat prea mult de programul de sănătate de mediere, care a avut un impact semnificativ asupra accesului romilor la serviciile de sănătate. Alte domenii de intervenție nu au fost reprezentate sau documentate suficient, chiar dacă românii ar putea fi subiecți ale diferitelor programe naționale de sănătate.

Măsurile pentru domeniul locuire au fost destul de modeste, iar autoritățile nu au prezentat interes suficient și nu au alocat resurse suficiente, cu excepția schemelor de granturi PHARE pentru documentele de identitate și de proprietate. Este relevant faptul că în cadrul schemei de granturi PHARE 2006, doar jumătate din bugetul disponibil (18 de milioane de euro) a fost contractat, dovedind, în opinia noastră, unele constrângeri anterioare ale autorităților publice - lipsa capacității de scriere de proiecte, lipsa de finanțare, lipsa de resurse umane pentru a implementa proiectele, având dificultăți în locuințele romilor pe

¹⁰Vezi: Manual de metode folosite pentru planificarea politicilor publice și de măsurare a impactului, pagina 18, disponibil la http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

ordinea de zi locale în contextul de o reprezentare politică scăzut de romi etc. În același timp, evacuarea familiilor de romi continuă.

Zona anti-discriminare este reprezentată de funcționarea Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, structura responsabilă pentru prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare. Campaniile de conștientizare implementate în ultimii ani au avut nu au avut ca principal paromotor Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, ci doar ca patener¹¹.

”Mainstreaming versus targeting”

Termenele de mainstreaming și targeting au fost intens dezbătute în mișcarea romilor din România. Cele două concepte sunt discutate într-un mod antagonic, și opinia mea este că acest lucru nu aduce nici un beneficiu pentru subiect. Cei mai mulți dintre activiștii romi intervievați sunt de acord că o abordare echilibrată este cea mai potrivită pentru populația de etnie romă.

„Există domenii în care a fost nevoie de o demonstrație a unui anumit model de intervenție care ulterior să poată fi adoptat și transformat în politică publică de către organismul guvernamental responsabil. Acesta este exemplul de mediatorului sanitar, a mediatorului școlar, sau a expertului local pe problemele romilor, toate cele trei ocupații sunt acum parte din codul ocupațiilor românești.” (activist rom, director ONG)

În timpul președinției românești a Deceniului de Incluziune a Romilor, *„viziunea Guvernului român, exprimată de președintele Agenției Naționale pentru Romi a fost că integrarea romilor înseamnă că orice politică de incluziune socială trebuie să ia în considerare dimensiunea romă”* (activist rom, fost presedinte ANR).

În esență opțiunea între *mainstreaming* sau *targeting* nu este unică, fiind nevoie mai întâi de pilotarea unor măsuri focalizate pentru populația romă și ulterior de preluarea rezultatelor acestora de către structurile ministeriale responsabile. Astfel, rolul de promovare a incluziunii sociale rămâne la nivelul autorităților guvernamentale și, prin urmare, Agenția Națională pentru Romi nu ar trebui să fie făcută responsabilă pentru toate realizările și eșecurile privind măsurile de romi, iar ministerele și agențiile ar trebui să își asume responsabilitatea pentru zona lor de responsabilitate și să includă romii în acțiunile lor.

Din acest punct de vedere, rolul ANR ar trebui să fie restructurat, așa cum este acesta prezentat de asistența tehnică a programului Phare 2004¹²:

- De a oferi un serviciu proactiv pentru ministere și alte structuri;
- De a monitoriza și evalua progresele strategiei;
- De a primi planurile anuale de lucru de la ministere, inclusiv detalii de priorități, obiective măsurabile și obiective, alocarea de resurse;
- De a acționa ca secretariat al Grupului de Lucru pentru Politicile Publice pentru Romi și de a furniza informații care să îi permită să efectueze verificări periodice ale progresul implementării Strategiei;
- De a oferi feedback către ministere;
- De a identifica bunele practici și lecțiile învățate în urma intervențiilor la nivel local și diseminarea lor pe scară largă;
- De a construi un scop comun și o rețea de sprijin între cei implicați în punerea în aplicare a Strategiei.

Finanțare europeană versus finanțare din alte surse

Așa cum am menționat mai înainte, România a beneficiat de prezența unui număr mare și divers de finanțatori, publici și privați, care si-au asumat un rol în promovarea de îmbunătățirii situației romilor. Este evident că echilibrul între finanțare UE și non-UE este în favoarea celui dintâi, cu aproximativ 52 de milioane de euro fonduri de pre-aderare alocate între 1998 și 2006. Guvernul român este de asemenea unul dintre factorii care a contribuit financiar, cu aproximativ 15 milioane de euro, cea mai mare parte ca și contribuțiile la programele finanțate de UE.

Totuși, este dificil de spus dacă diferiți finanțatori au avut mai mult succes decât alții. În timp ce finanțarea UE și ce a guvernului s-a concentrat asupra domeniilor din Strategia națională de îmbunătățire

¹¹ Vezi www.sper.org.ro

¹²Phare RO 2004/016-772.01.01, Raport privind revizuirea mecanismului de implementare a Strategiei pentru îmbunătățirea situației romilor, document nepublicat

a situației romilor, alte surse de finanțare au contribuit la consolidarea capacității ONG-urilor romilor pentru a deveni să fie parteneri activi și puternici în procesul de pregătire a strategiei (de exemplu, Fundația Soros România, sau în domeniul educației UNICEF România).

Trebuie să luăm în considerare, pe de altă parte, constrângerile birocratice ale diferiților actori. Uniunea Europeană a abordat finanțarea programelor pentru romi într-un mod sistematic, promovând parteneriatul cu Guvernul român, utilizând procedurile standard care implică o abordare bazată pe competiție.

Procesul de accesare a unei finanțări de tip Phare durează, de regulă, 3-4 ani, timp în care pot apărea modificări semnificative și percepția participanților este aceea a unui proces birocratic inutil și și consumator de timp. Finanțatorii privați, pe de altă parte, își pot permite o modalitate de finanțare a programelor și proiectelor într-un mod mult mai flexibil, fără o mulțime de etape birocratice și într-un timp mai scurt.

În ceea ce privește durabilitatea, au existat măsuri de politică și programe durabile pe bază multianuală. Primul program cu rezultate evaluate sistematic a fost programul de mediere sanitară. Ca un proiect inițial pilotat de o organizație, Romani CRISS, în 5 comunități din România, acesta a fost preluat și multiplicat de către Ministerul Sănătății la nivel național iar finanțarea a fost asigurată de la bugetul de stat centralizat. Începând cu luna iulie 2009, pozițiile de mediator sanitar au fost mutate de la nivelul autorităților județene de sănătate publică sau al spitalelor de la nivelul primăriei și au fost efectuate și transferurile financiare către acestea. Nu este clar deocamdată cum vor funcționa aceste alocări bugetare în viitor.

În educație, locurile speciale elevii romi în licee și universități au fost finanțate și continuă să fie finanțate din bugetul centralizat al Ministerului Educației. Experții locali pentru romi au fost angajați într-un număr important de localități cu populație semnificativă de romi din întreaga țară. Aceste poziții sunt plătite din bugetul de stat și, în ciuda anumitor limitări în ceea ce privește mandatul lor, includerea lor pe organigrama administrației publice locale a fost una dintre cele mai durabile inițiative și a avut un impact asupra proceselor de dezvoltare în comunitățile țintă. În anul 2008, în cadrul unui proiect implementat de Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi, standardul ocupațional pentru poziția de expert local pe problemele romilor a fost elaborat și aprobat. Aceasta înseamnă oportunități pentru experții locali romi de a avea acces la pregătire profesională specifică precum și o poziție mai stabilă în cadrul primăriilor.

„Țîrgurile de locuri de muncă pentru romi” precum și „caravanele ocupării forței de muncă pentru romi”, cu toate că au continuat să fie organizate, nu au fost însoțite de măsuri de sprijin pentru atragerea unor companii și nici de măsuri de conștientizare și de pregătire a romilor aflați în căutare a unor locuri de muncă. Proiectele finanțate din fonduri structurale, inclusiv cele de tip centre de incluziune profesională, au încă un bun potențial pentru calificarea profesională a romilor și sprijinirea acestora pentru obținerea unui loc de muncă.

În lipsa unui program coerent la nivel național privind locuințele sociale, a accesului la infrastructură, situația locuirii în comunitățile de romi nu poate fi diferită de a altor comunități dezavantajate, de aceea nu putem vorbi de durabilitate acolo unde inițiativele au fost punctuale, prin granturile oferite prin programele de tip Phare. Accesul la infrastructură este, până la urmă, parte a responsabilității statului român de oferire a unui standard de viață decent pentru toți cetățenii, inclusiv a populației rome.

Politici, programe, proiecte – cerințe privind calitatea

Așteptările actorilor implicați în problematica romă pentru ceea ce putem numi ca proiecte/programe/politici de bună calitate sunt extrem de diferite, la diferite niveluri. Ceea ce este văzut ca un proiect de succes pentru o autoritate publică, poate fi văzut ca un eșec pentru activiștii romi. Este, de exemplu, cazul proiectului pe scară largă în domeniul educației, accesul la educație pentru grupuri dezavantajate, caz în care există nemulțumiri puternice ale ONG-urilor rome pentru progresul lent și eșecurile repetate în domeniul desegregării școlare și accesul la educație de calitate pentru copiii romi.

Este important să se utilizeze o abordare participativă în proiectarea, implementarea și evaluarea oricărei politici, program, proiect pentru îmbunătățirea situației romilor, pentru a avea o înțelegere comună a părților interesate în ceea ce privește rezultatele care trebuie atinse. Cu alte cuvinte, orice politică, program sau proiect ar trebui să beneficieze de participarea tuturor părților interesate, inclusiv a

romilor, în identificarea problemei, documentare, stabilirea obiectivelor, implementarea, monitorizarea și evaluarea și asigurarea durabilității rezultatelor obținute.

Dealtfel, calitatea unui proiect, program sau politică publică se construiește încă din fazele inițiale, prin analiza și definirea corectă a problemei de rezolvat, prin alegerea unei variante de abordare care să respecte criteriile clare de performanță, prin alocarea de resurse corespunzătoare, prin implementarea acțiunilor, monitorizarea și evaluarea finală a rezultatelor, a indicatorilor stabiliți. Vorbim în fapt de cantitatea și de calitatea schimbării produse prin implementare.

Profilul problemelor romilor – reflectare în politici publice

Ne-am propus în demersul de cercetare să contribuim la procesul de elaborare și implementare de politici publice de incluziune socială a romilor. Plecând de la datele colectate din analiza secundară cantitativă, consider că se poate realiza un profil al problemelor celor mai presante cu care se confrună populația de romi din România. Coroborând datele cantitative cu datele de cercetare calitativă, respectiv interviurile semi-structurate și studiul documentelor, putem identifica o serie de domenii prioritare și de probleme care pot fi abordate prin politicile publice.

Așa cum am arătat anterior, analiza de impact ex-ante este o etapă extrem de importantă a procesului de elaborare a politicilor publice, în special în ceea ce privește luarea deciziilor asupra direcțiilor de acțiune, a estimării avantajelor și dezavantajelor acestora, a consecințelor generate în mediul social, economic. Revenind, pe baza datelor colectate din analiza secundară cantitativă și datele calitative vom creiona, în cele ce urmează, un set de elemente problematice ale situației romilor din România. Aceste probleme se pot constitui în elemente directe pentru realizarea unei analize de impact ex-ante și luarea deciziilor corecte asupra domeniilor, priorităților, obiectivelor, acțiunilor viitoare, ținând cont de disponibilitățile de resurse financiare, umane, administrative, politice pentru implementarea viitoarelor politici publice pentru romi.

De aceea, identificarea de priorități de acțiune trebuie continuată și dusă până la capăt, respectiv realizarea de evaluări ex-ante a impactului așteptat și fundamentarea deciziilor de politici publice – demers pe care din păcate nu mi l-am putut propune în această lucrare și care va trebui realizat de structurile guvernamentale responsabile. Trebuie să menționez că aceste situații de fapt și posibilele direcții de acțiune sunt exemplificări, putându-se merge mult mai în profunzime, aceasta în măsura în care există și resurse, disponibilitate, voință politică autentică pentru schimbare consistentă în viața populației romi.

Educație

Tabel nr. 13. Educație – probleme, situație, direcții

Problema identificată	Situația de fapt	Direcția de acțiune
Persistența analfabetismului funcțional la nivelul romilor	26% dintre romii peste 6 ani suferă de analfabetism funcțional	Cursuri suplimentare pentru adulți Continuare program <i>A doua Șansă</i>
Participare preșcolară redusă	89% dintre copiii romi nu frecventează creșa sau grădinița	Asigurare acces la învățământ preșcolar
Nivel redus de finalizare a studiilor gimnaziale	49% dintre romi nu au absolvit opt clase	Programe de suport tip <i>Școală după Școală</i>
Nivel redus de finalizare a studiilor liceale	85,5% nu au absolvit liceul	Continuarea măsurilor afirmative în licee Suport pentru elevii romi din medii defavorizate, rural
Nivel redus de participare la studii superioare	1% dintre respondenți au studii universitare și postuniversitare	Continuarea măsurilor afirmative în universități
Necesitatea depășirii barierei lingvistice pentru asigurarea șanselor egale la educație copiilor romi	45% dintre subiecți declară limba maternă romani	Continuarea pregătirii de profesori de limba romani. Acces la manuale în limba romani.

Sănătate

Tabel nr. 14. Sănătate – probleme, situație, direcții

Problema identificată	Situația de fapt	Direcția de acțiune
-----------------------	------------------	---------------------

Înregistrarea la medicul de familie	91% dintre romi sunt înregistrați la medicul de familie	Asigurarea accesului la medicul de familie prin informare, mediere sanitară.
Asigurarea accesului la servicii medicale	55% dintre romi au beneficiat de consultație medicală la medicul de familie sau la un medic specialist sau de analize medicale în cadrul programelor naționale doar 79% dintre cei care știu că suferă de boală gravă declară că au consultat medic pentru solicitarea unui tratament medical	Evaluarea anuală a stării de sănătate a membrilor comunităților de romi. Asigurarea accesului la medicul de familie în localitatea de domiciliu.
Accesul la serviciile de mediere sanitară:	jumătate dintre romi nu au acces sau nu au avut de serviciile de mediere sanitară	Continuarea pregătirii și angajării de mediatori sanitari în comunitățile de romi

Ocupare și activități tradiționale, Situație economică

Tabel nr. 15. Ocupare, activități tradiționale, situație economică – probleme, situație, direcții

Problema identificată	Situație de fapt	Direcție de acțiune
Ponderea populației active neocupată și a populației inactivă	77% neocupare în muncă	Măsuri active de ocupare.
Ocupare în poziții slab calificate sau fără calificare	muncitori necalificați 27% muncitori calificați 20% muncitori agricoli 17%	Continuare program <i>A doua șansă</i> în educație Acces la cursuri de calificare și mediere a muncii
Discriminare de gen semnificativă în accesul pe piața forței de muncă	51% dintre femei sunt casnice	Programe, campanii de informare privind discriminarea. Educație tip <i>A doua șansă</i> în educație pentru femei Cursuri de calificare pentru femei și sprijin pentru obținerea unui loc de muncă.
Munca fără contract de muncă, zilieri	36% ar accepta un loc de muncă la negru, 22% o muncă sub-calificată, 18% prost plătită	Măsuri general de control a angajării forței de muncă. Reglementarea muncii pentru zilieri.
Activitățile tradiționale devalorizate, diminuarea cerințelor	32% dintre comunități se regăsesc activități tradiționale	Programe de modernizare a meseriilor tradiționale, artizanat.
Neintegritatea romilor în mediul de afaceri din România	96% dintre romi nu sunt asociați și nici nu dețin nici o afacere sau întreprindere particulară	Dezvoltarea de programe de antreprenoriat și sprijinire demarare de afaceri individuale familiale, comunitare

Locuire

Tabel nr. 16. Locuire – probleme, situație, direcții

Problema identificată	Situație de fapt	Direcția de acțiune
Situație ambiguă a actelor de proprietate	67% dețin un act de proprietate pe imobil 57% afirmă că dețin un act de proprietate pe terenul unde este construit imobilul	Programe de rezolvare a situației proprietăților.
Accesul dificil la utilități	81% își încălzesc locuințele în sistem tradițional folosind sobe cu lemne 88% acces la electricitate, 10% rețele de gaze, 17% rețea publică de apă	Dezvoltarea de programe de construcție de locuințe cu acces la utilități Asigurarea nesegregării romilor în getto-uri.

Discriminare

Tabel nr. 17. Discriminare – probleme, situație, direcții

Problema identificată	Situație de fapt	Direcția de acțiune
Persistența fenomenului discriminării directe și indirecte a romilor	30% dintre romi afirmă că au fost tratați mai rău pe considerentul că aparțin etniei romă 57% la școală, 59% la medic/spital, 44% angajare, etc.	Dezvoltarea de programe de informare și conștientizare, precum a fenomenului discriminării. Aplicarea măsurilor legale în situații de discriminare.

Cadrul de reglementare europeană pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020

La nivel european au fost promovate și adoptate o serie de documente programatice, printre care „Strategia UE Europa 2020” strategie care urmărește o *creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii* sociale, reducerea marginalizării economice și sociale a minorității romilor, probabil cea mai numeroasă minoritate non-statală la nivel european. Pentru Uniunea Europeană, situația minorității rome este o provocare importantă, atât în ceea ce privește perspectiva majorității, dar și ca minorității rome. Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020 este un document tip comunicare a Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor¹³ și care încurajează statele membre să adopte sau să dezvolte în continuare strategii naționale de integrare a romilor.

Sunt solicitate politici clare și specifice care să răspundă nevoilor romilor prin măsuri explicite care să prevină și să compenseze dezavantajele cu care aceștia se confruntă. Aceste politici adoptate sub forma unor strategii naționale de integrare a romilor ar trebui să corespundă obiectivelor UE de integrare a romilor și vor trebui susținute din fonduri naționale și ale Uniunii Europene preum și din alte surse, urmând a fi identificate soluții pentru utilizarea mai eficientă a fondurilor structurale și de coeziune ale UE. Se are în vedere și realizare unor mecanisme de monitorizare a progreselor în atingerea rezultatelor integrării romilor. Similar Deceniului Incluziunii Romilor, cadrul propus de UE vizează patru mari domenii de integrare, respectiv *accesul la educație, ocuparea unui loc de muncă, servicii medicale și locuințe*. Comunicarea solicitată statelor membre ca până la sfârșitul lunii decembrie 2011 să își revizuiască strategiile naționale de integrare a romilor și să le prezinte Comisiei Europene, urmând ca aceste strategii naționale să fie evaluate și va fi trimis un raport către Parlamentul European și către Consiliul European în primăvara anului 2012.

Evaluarea Strategiei Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Romilor pentru perioada 2011-2020

Strategia Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Romilor pentru perioada 2011-2020 a fost adoptată (document publicat în Partea I a Monitorului Oficial nr. 6 din 4 ianuarie 2012, HG 1.221/2011), oarecum în grabă și fără a ține cont de observațiile primite din partea societății civile. Documentul elaborat de structurile guvernamentale este o continuare a *Strategiei Guvernului României de îmbunătățire a situației romilor*, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 430/2001 și ulterior modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 522/2006, privind aprobarea Strategiei Guvernului României de îmbunătățire a situației romilor, cu modificările și completările ulterioare. Documentul recunoaște 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, iar această viziune ar trebui să se bazeze pe o asumare politică autentică, constantă și care să țină cont de provocările determinate de noul context al României, intrarea în Uniunea Europeană.

Strategia în forma adoptată și prezentată Comisiei Europene nu se ridică la standardele privind documentele de politici publice de tip strategie așa cum am arătat pe parcursul lucrării. După zece ani de adoptarea primei strategii destinate îmbunătățirii situației romilor, progresele sunt încă lipsite de consistență iar adoptarea unor documente programatice care repetă slăbiciunile documentelor de politici publice anterioare nu este o abordare în spiritul și litera documentelor interne și internaționale la care România s-a raliat prin procesul de aderare la Uniunea Europeană. Dealtfel, nerealizarea unei evaluări a Strategiei inițiale este în măsură să adauge slăbiciuni în plus noului document, care nu beneficiază de o evaluare ex-post a impactului acțiunilor și implicit o bază de pornire insuficient fundamentată. Există, la acest moment toate elementele necesare pentru realizarea unei analize serioase a situației romilor și fundamentarea Strategiei pe date consistente.

În procesul de consultare, guvernul nu a dovedit pro-activitate, generând un document care pune serioase semne de întrebare în ceea ce privește voința politică autentică pentru realizarea unei schimbări

¹³ Comunicare nr. 8727/6 aprilie 2011 a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020

fundamental pozitive a situației romilor. În procesul de elaborare a Strategiei, o bună participare a societății civile române cu expertiză ar fi putut însemna un plus de relevanță al direcțiilor prioritare, a obiectivelor și acțiunilor. Mai ales în contextual economic intern și internațional, amenințat de incapacitate de plată a țărilor, criză economică, șomaj, neluarea în considerare a potențialului de creștere și de contribuție economică a comunităților de romi este evidentă.

Din acest punct de vedere, soluția corectă ar fi fost reluarea textului adoptat al Strategiei și utilizarea expertizei din interiorul structurilor guvernamentale, în special a Departamentului Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului pentru elaborarea corespunzătoare a Strategiei. Evaluarea așteptată în luna aprilie 2012 din partea Comisiei Europene ar putea să contribuie la îmbunătățirea documentului și, așa cum doar presiunea din partea Comisiei Europene pentru adoptarea Strategiei a mobilizat resursele guvernamentale, aceeași presiune va putea aduce ajustările necesare.

Data fiind incoerența documentului de Strategie, planurile de acțiune elaborate odată cu propunerea de Strategie sunt, în acest moment, neavenite, ele putând fi luate în discuție doar după elaborarea corectă a acesteia și validarea de către Comisia Europeană.

Evaluarea Strategiilor naționale de către experți ai Comisiei Europene va constitui, probabil, elementul de presiune care va duce la îmbunătățirea textului și asta în condițiile în care vor exista demersuri ale societății civile a romilor și a altor factori interesați pentru acest domeniu.

Concluzii si recomandari

După zece ani de la adoptarea primelor documente de politici publice specific destinate romilor, problemele cu care aceștia se confruntă sunt relativ aceleași, sărăcie și sărăcie severă, excludere socială, cantonare în zona modului de viață tradițional în societatea modernă și globalizatoare, discriminare etc. Ciclul vicios al sărăciei continuă să îi mențină pe romi în excludere socială, cu consecințe dintre cele mai serioase, de la neparticiparea la procesul alegerilor, accesul dificil la servicii de sănătate și alte servicii sociale, neangajarea în muncă în condiții legale, locuire în condiții dificile, acces dificil la educație de calitate, scăderea solidarității comunitare, exacerbarea sentimentelor anti-rome etc.

Ciclurile electorale de după 1989 nu au adus romilor niciodată atingerea pragului de 5 la sută iar reprezentarea politică a romilor a rămas ne semnificativă, în timp ce societatea civilă a romilor, deși are un număr semnificativ de asociații și fundații înregistrate legal, continuă să fie dominată de un număr restrâns de organizații puternice din punct de vedere profesional dar dependente de finanțare din fonduri ale Uniunii Europene.

Reprezentările despre romi ale populației majoritare sunt cantonate în sfera negativă, se bazează pe prejudecăți și stereotipuri ale alterității și generează atitudini și comportamente de ambele părți. Romii par a fi o realitate familiară tuturor, aproape oricine poate emite o opinie, deseori categorică și negativă relativ la aceștia. Perspectivele clasice teoretice pot avea o anumită relevanță, specifică și limitată, pentru problematica romilor, însă în complementaritatea lor aceste perspective concură înspre obținerea unei înțelegeri și explicații științifice nuanțate și comprehensive.

Definițiile excluderii sociale se potrivesc perfect situației romilor - procesul prin care indivizii sunt împinși la marginea societății și nu li se permite să participe pe deplin datorită sărăciei lor, a lipsei competențelor de bază și a oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții, sau ca rezultat al discriminării. Excluderea socială prezentă în viața romilor – a indivizilor, a grupurilor, a comunităților, și a devenit, în multe state europene, un motor al dezvoltării de politici publice, de programe de dezvoltare socială sau de noi servicii sociale – căutând spargerea ciclurilor vicioase la care romii sunt expuși. De aceea, în abordarea problematicii romilor este deci nevoie de o abordare pragmatică, instrumentală, bazată pe mecanismele incluziunii sociale și cele ale ciclului de politici publice.

Construirea unei societăți inclusive este vitală pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene privind creșterea economică durabilă, ameliorarea calitativă și cantitativă a locurilor de muncă și o mai mare coeziune socială – elemente intrinseci ale Modelului Social European. Conceptul de incluziune socială, preluat în limbajul instituțional românesc, nu are încă o corectă înțelegere și asumare autentică a conținutului, cu rădăcini în elementul de solidaritate promovat la nivelul Uniunii Europene. Contextul economic, social și politic actual va afecta dimensiunea socială europeană comună și va conduce la o schimbare a modului de producție, va promova ideea unei politici sociale productive ca o cale de avansare a modelelor sociale în Europa și care aduce în discuție idei precum flexicuritate, activare, parteneriat etc.

Schimbările rapide din societate ne îndepărtează de sistemul de producție clasic și ne introduce într-o lume în care riscul devine o prezență permanentă, generând nevoia unei noi abordări, în care statul bunăstării ar trebui să se concentreze pe promovarea managementului riscului și la transferul responsabilității de la statul bunăstării la nivel individual. În acest context este nevoie de creșterea capacității individului de a supraviețui în economie, cu efecte care încă trebuie evaluate și abordate.

Analiza noastră arată faptul că pentru cazul romilor, populația cu cel mai înalt grad de risc din rândul grupurilor vulnerabile este nevoie de punerea cu strictețe în aplicare a sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, vizând îmbunătățirea calității actului guvernamental și a managementului politicilor publice. Este nevoie de o bună colaborare între nivelul politic și cel executiv al administrației publice și societatea civilă romă, la fel cum este nevoie de dezvoltarea cunoștințelor și aptitudinilor tuturor factorilor cheie angrenați în procesul elaborării și implementării politicilor publice pentru romi, în vederea rezolvării problemelor acestora și adaptarea la realitățile socio-economice.

Recomandarea Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice în care se propunea Guvernului o nouă abordare strategică bazată pe „o asumare politică autentică, constantă, a provocărilor politicilor de egalizare a șanselor pentru minoritatea romilor” este în continuare un deziderat de atins în condițiile în care nu există capacitatea politică a comunității rome de a acționa ca un partener credibil și puternic în relație cu structurile publice responsabile.

În acest moment nu putem vorbi de existența unei coordonări între Mecanismul Incluziunii Sociale în România și mecanismul de elaborare și implementare a politicilor publice destinate grupurilor vulnerabile, principalele documente de politici publice destinate acestora suferind de aceleași probleme de design, fundamentare, implementare, evaluare.

Conform analizei noastre și a diferitelor rapoarte de progres realizate în ultimii ani, putem vorbi de un eșec al politicilor publice destinate comunității romilor, de lipsa voinței politice pentru rezolvarea problemelor romilor, de incapacitatea societății românești de a depăși faza de tranziție la economia de piață și generarea bunăstării pentru populație. Nu există, așa cum am arătat pe parcursul lucrării, o colectare sistematică de date cu privire la situația socială, economică sau educațională a romilor. Programele de combatere a sărăciei, concretizate de cele mai multe ori în acordarea de ajutoare sociale, de venit minim garantat și alte forme de sprijin focalizate pe transferuri de la bugetul de stat nu au demonstrat eficiență. Un raport al Bancii Mondiale (Banca Mondială, 2010)¹⁴ arată faptul că în România costurile economice anuale datorate pierderilor de productivitate aferente excluziunii romilor ajung la 887 milioane euro, ceea ce înseamnă o pierdere anuală din Produsul Intern Brut de 0,63-2,13 la sută.

Încă o dată, este nevoie de o abordare pragmatică, instrumentală, bazată pe mecanismele de incluziune socială și cele de politici publice în rezolvarea problemelor diferitelor grupuri vulnerabile. Într-un fel, utilizarea *forme* – în cazul nostru a mecanismului incluziunii sociale și a procesului de elaborare a politicilor publice, poate aduce un plus de fundamentare a *fondului* – respectiv conținuturi relevante pentru problematica romilor, participare, mecanisme de finanțare, implementare și evaluare corespunzătoare, asumare de responsabilități din partea structurilor publice etc. Aceasta și în contextul actual în care se dorește restrângerea cheltuielilor sociale din produsul intern brut, limitarea serviciilor sociale și medicale, introducerea unor asigurări suplimentare pentru anumite servicii considerate neesențiale și altele asemenea lor, resursele care vor putea fi alocate pentru programe de incluziune socială a romilor vor fi tot mai restrânse.

Mecanismul Incluziunii Sociale în România ar putea fi sprijinit foarte bine prin intermediul Fondurilor Structurale, care sunt destinate reducerii disparităților sociale, economice, de infrastructură față de celelalte țări membre ale Uniunii Europene. În acest context, în procesul de consultare publică pentru elaborarea Planului Național de Dezvoltare 2014-2020 ar trebui să existe voci puternice și o implicare solidă a partenerilor sociali ai guvernului, inclusiv reprezentanții grupurilor vulnerabile pentru a putea regăsi, între prioritățile și viitoarele programe de finanțare, tema incluziunii sociale.

Există un consens cu privire la problemele cu care se confruntă romii, chiar dacă abordările principale pot fi diferite, respectiv guvernul - orientat către combaterea sărăciei, iar mișcarea romilor – destul de constant pe combaterea, în diferite forme, a discriminării. Complexitatea, dimensiunea,

¹⁴ Vezi raportul „Banca Mondială - Europa și Asia Centrală Costurile economice aferente excluziunii romilor”, disponibil la: http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final_RO.pdf

gravitatea și intercondiționalitatea problemelor (vezi ciclul vicios al sărăciei) solicită o abordare integratoare, care nu este comună abordărilor structurilor guvernamentale românești.

Conform analizei noastre, *Strategia Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Romilor pentru perioada 2011-2020* are multiple probleme de construcție neridicându-se la standardele privind documentele de politici publice de tip strategie, descrise în această lucrare. Iar la zece ani de la adoptarea primei strategii destinate îmbunătățirii situației romilor, cu progrese inconsistente demonstrate, adoptarea unui document programatic care repetă slăbiciunile anterioare nu este o abordare în spiritul și litera documentelor interne și internaționale la care România s-a raliat.

E nevoie de realism în abordarea incluziunii sociale a romilor prin politici publice. Un prim pas necesar este realizarea unei evaluări comprehensive a rezultatelor Strategiei inițiale adoptate în 2001 și ajustate în anul 2006, așa numita evaluare ex-post a impactului acțiunilor, care să se constituie într-o bază de fundamentare a noii inițiative de politici publice.

Un altul pas ar fi identificarea celor mai importante priorități de acțiune; așa cum am demonstrat pe parcursul lucrării, acestea trebuie dezbrăcate de cuvinte mari și de elemente de ordin general – care pot fi abordate prin măsuri generale și care doar aduc dificultăți în implementare, împărțire a resurselor deja limitate, dizolvarea responsabilităților etc.

Un set de 4-6 direcții de acțiune, cele stabilite prin cadrul european – educație, sănătate, ocupare și locuire, este suficient, la fel cum este suficientă și eficientă concentrarea pe un număr restrâns de măsuri specifice care să poată fi finanțate, implementate, monitorizate.

Avem convingerea că lucrarea de față va putea contruibui la acest demers de îmbunătățire a Strategiei și de creare a premiselor unei implementări adecvate a acesteia.

Recomandari privind politicile guvernamentale

- Realizarea unei evaluări externe a *Strategiei de îmbunătățire a situației romilor* pe perioada 2001 – 2011, ca bază pentru fundamentarea viitoarelor documente de politici publice.
- În elaborarea de politici publice pentru romi, respectarea celor *10 Principii Comune privind Incluziunea Romilor* respectiv:
 1. Politici constructive, pragmatice și nediscriminatorii;
 2. Vizarea explicită, dar nu exclusivă a romilor;
 3. Abordarea interculturală;
 4. Vizarea abordării integratoare;
 5. Conștientizarea dimensiunii de gen;
 6. Transferul politicilor bazate pe dovezi;
 7. Utilizarea instrumentelor Uniunii Europene;
 8. Implicarea autorităților regionale și locale;
 9. Implicarea societății civile;
 10. Participarea activă a romilor.
- Revenirea asupra *Strategiei Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Romilor pentru perioada 2011-2020* și utilizarea expertizei din interiorul structurilor guvernamentale, în special a Direcției Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului pentru elaborarea Strategiei cu respectarea tuturor cerințelor cu privire la elaborarea politicilor publice.
- Conform criteriilor stabilite de CE prin *Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020*, alocarea de resurse financiare suficiente din cadrul bugetului național, care vor fi putea suplimentate cu fonduri internaționale și ale UE, în mod special fonduri structurale.
- Redefinirea rolului Agenției Naționale pentru Romi în contextual nou creat de *Cadrul UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020* și întărirea de rolului monitorizare al acestei structuri.
- Asigurarea funcționării Observatorului Social, ca structură de colectare a datelor relevante pentru situația grupurilor vulnerabile, cu implicații directe în fundamentarea politicilor publice pentru romi. Asigurarea colectării sistematice a datelor cu privire la situația comunităților de romi.
- Întărirea mecanismelor de prevenire a discriminării și asigurarea unui tratament egal pentru toți cetățenii conform Cartei Drepturilor Fundamentale a UE.

Implicarea Uniunii Europene ar trebui să se focalizeze pe:

- Monitorizarea punerii în aplicare a *Cadrului UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020*.
- Utilizarea resurselor financiare pentru perioada următoare de programare, 2014-2020, pentru alocarea consistentă de fonduri destinate incluziunii sociale a romilor, în mod special prin proiecte integrate, care să abordeze în manieră comprehensive vulnerabilitățile acestor comunități.
- În contextul unei rate reduse de absorbție de către România a fondurilor structurale pentru perioada 2007-2013, identificarea unor mecanisme de redirecționare a fondurilor disponibile pentru testarea unor programe/proiecte integrate.
- Asigurarea accesului la asistență tehnică pentru Guvernul României în domeniul elaborării de politici publice destinate comunităților de romi.

Contribuția societății civile rome ar trebui concretizată în:

- Participarea consistentă la procesul de consultare cu autoritățile publice în elaborarea și implementarea politicilor publice pentru romi.
- Participarea la dezbaterile publice pe tema romă, încurajarea unor reacții prompte, clare împotriva manifestărilor negative ale majorității, în contextul de criză economică, situație care poate genera exacerbarea unor atitudini și comportamente negative față de minoritatea romă.
- Inițierea, în parteneriat cu alte organizații și instituții, a unor proiecte integrate pilot care să poată fi multiplicare.
- Cuprinderea, în programele derulate, a unor cercetări asupra situației comunităților rome, ca suport pentru fundamentarea unor intervenții ulterioare.

Bibliografie

- Andrews, C.J. (2007). Rationality in Policy Decision Making, in Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods, Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (editors), CRC Press.
- Arpinte, D., Baboi, A., Cace, S., Tomescu, S., Stănescu, I. (2008). Politici de incluziune socială. Revista Calitat Vieții, XIX, nr. 3-4, p. 339-364
- Băban, A. (2002). Metodologia cercetării calitative. Cluj Napoca: Presa Universitară Clujeană
- Badescu, G. (ed.). 2007, Barometrul Incluziunii Romilor, București: Fundația Soros România.
- Berghman, J., „Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework”, în G. Room (coord.), Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion, The Policy Press, Bristol, 1995.
- Briggs, S., Peterson, B., Smits, K., Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului, București 2006, pag. 16 (vezi http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente , acces: 15 mai 2011)
- Burtea, V. (2002). Rromii în sincronia și diacronia populațiilor de contact. București: Lumina Lex.
- Burtea, V. (2002). Rromii în sincronia și diacronia populațiilor de contact. București: Lumina Lex.
- Cace, S., Duminica, G., Preda, M. (coordonatori) (2006). Evaluation of Programmes Targeting Roma Communities in Romania. București, UNDP.
- Cerkez, M. (coord.) (2009). Evaluarea programelor și politicilor publice. Teorii, metode și practici. Iași: Polirom
- Chelcea, S., (2001). Tehnici de cercetare sociologică. București: Școala Națională de Studii Politice și Administrative.
- Chelcea, Septimiu. [2001](2007). Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și calitative (ediția a III-a). București: Editura Economică.
- DecadeWatch. Activiștii romi evalua progresul Deceniului de Incluziune a Romilor, Deceniul de Incluziune a Romilor, Budapesta, 2008.
- Dunn, W.N. (1981). Public Policy Analysis: An Introduction, Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Edgar, B., Meert, H., Doherty, J. (2004). Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness, FEANTSA.
- EUMAP European Union Monitoring and Advocacy Program, Roma Participation Program, Open Society Institute, Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi (2004). Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei Guvernamentale pentru Îmbunătățirea Situației Romilor din România. Budapesta: Open Society Institute.
- EUMAP European Union Monitoring and Advocacy Program, Roma Participation Program, Open Society Institute (2007). Acces egal la educație de calitate pentru romi în România. Budapesta: Open Society Institute.
- Fleck, G., Rughiniș, C. (2008). Vîno mai aproape. Incluziunea și excluziunea romilor în societatea românească de azi. București: Human Dynamics
- Grimwood, M., Sics, U., Tulea, M. (2009) Manual de Planificare Strategică, București: Secretariatul General al Guvernului - Direcția de Politici Publice. Disponibil la: <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/manual%20de%20planificare%20strategica.pdf> accesat la 15 iunie 2011
- Horton, B. P., Leslie, R. G., Larson, F. R. and Horton, L. R. (1997). The Sociology of Social Problems. New Jersey: Prentice Hall.
- Horton, B. P., Leslie, R. G., Larson, F. R., Horton L. R. (1997). The Sociology of Social Problems. New Jersey: Prentice Hall.

- Hyman, H. H. (1972). *Secondary Analysis of Sample Surveys: Principles, Procedures, and Potentialities*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Iluț, P. (1997). *Abordarea calitativă a sociumanului*. Iași: Polirom.
- Jann, W., Wegrich, K., *Theories of the Policy Cycle*, in *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, Fischer, F., Miller, G.J., Sidney, M.S. (editors), CRC Press
- Jepsen, M., Pascual, A.S. (2005). *The European Social Model: an exercise în deconstruction*. Disponibil la: http://seeurope-network.org/homepages/seeurope/file_uploads/jep_serr_1003.pdf
- Ladanyi, J., Szelenyi, I. (2006). *Patterns of Exclusion: Constructing Gypsy Ethnicity and the Making of an Underclass in Transitional Societies of Europe*, East European Monographs, Boulder, New York.
- M. Surdu, Szira J.(2009). *Analysis of the impact of affirmative action for Roma in high schools, vocational schools and universities*, Working Paper No. 3, Roma Education Fund, The Gallup Organization România, Budapesta.
Disponibil la: http://www.romaeducationfund.hu/documents/Gallup_Romania_english.pdf
- Manual de metode folosite pentru planificarea politicilor publice și de măsurare a impactului, pagina 18, disponibil la http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente
- Moisă, F. (2008). *Politici publice pentru romi, în Politici de integrare a minorităților naționale. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparată*, Salat, L.(editor), Cluj: CRDE
- Păuna, C.B., Albu, L.L., Stanciu, M., Vasile, V., Pavelescu F.M., (2006). *Modelul Social European – Implicații pentru România*, Institutul European din România – Studii de strategie și politici, Studiul nr. 4, București. Disponibil la: http://www.ier.ro/documente/SPOS2006_ro/Spos2006_studiu_4_ro.pdf
- Pfohl, S. (1994). *Images of Deviance and Social Control: a sociological history*, 2nd Ed., New York: McGraw-Hill.
- PNUD, (2002). *Avoiding the Deepndency Trap*, PNUD: Bratislava
- Preda, M. (2007). *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*. Iași: Polirom.
- Preoteasa, A.M., Cace, S., Duminică, G. (2010). *Strategia Guvernului României de Îmbunătățirea Situației Romilor: Vocea comunităților*. București: Editura Expert.
- Profiroiu, M.C., Iorga, E., (2009). *Manual de politici publice*. București: Editura Economică.
- Progress Report on the Implementation of the Government Strategy for Improving the Condition of the Roma, 2005. Disponibil la: http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Progress_report_179.pdf
- Raportul CNCD 2008, Anexe, p. 72-73, raport disponibil la: <http://www.cncd.org.ro/files/file/Anexe20raport%20de%20activitate20CNCD%202008.pdf>
- Raportul extins al Comisiei Prezidențiale pentru Analiza Riscurilor Sociale și Demografice. Riscuri și inechități sociale în România, pag. 212. Vezi http://www.presidency.ro/static/CPARSDR_raport_extins.pdf
- Raportul Mediating Roma Health –Policy and Program Opportunities, Open Society Institute, 2005, New York
Disponibil la: http://www.soros.org/initiatives/health/focus/roma/articles_publications/publications/romanihealth_2005121/roma_health_mediators.pdf
- România. *Raportul Național Strategic privind Protecția Socială și Incluziunea Socială (2008 - 2010)*, București, septembrie 2008.
Disponibil la: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/romania_ro.pdf
- Roth A. (1999). *Naționalism sau democrație*. Tîrgu Mureș: Pro Europa.
- Rubington, E., Weinberg, M.S. (2002), *The Study of Social Problems (fourth edition)*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Sandu, D. (2005). *Comunitățile de romi din România. O hartă a sărăciei comunitare prin sondajul PROROMI*. București: Banca Mondială.
- Smith, K.B., Larimer, C.W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press, Perseus Books Group

- Stoian, I., Mark, D., Wamsiedel, M., DecadeWatch Romania Report. Mid Term Evaluation of the Decade of Roma Inclusion 2010, București: Alianța Civică a Romilor, 2010
- Wieviorka, M. (1994). Spațiul rasismului, București: Humanitas.
- Zamfir, C., Preda, M. (2002). Romii în România. București: Expert.
- Zamfir, C., Stănescu, S. (2007). Enciclopedia Dezvoltării Sociale. Iași: Polirom.
- Zamfir, C., Zamfir, E. (coord.) (1993). Țigani în ignorare și îngrijorare. București: Alternative.
- *** Assessment of the Roma Strategy Implementation Mechanism, Focus Consultancy, contract servicii RO/PHARE 2003 SSTA 05. Raport disponibil la:
http://www.anr.gov.ro/docs/rapoarte/Focus_Final_Evaluation_Report_181.pdf
- *** Anexa la HG nr. 870/2006 (Introducere) privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale
- *** Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020, număr 8727/11, din 6 aprilie 2011
- *** Comunicare nr. 8727/6 aprilie 2011 a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Un cadru UE pentru strategiile naționale de integrare a romilor până în 2020
- *** Concluziile Președenției Consiliului European de la Nisa, decembrie 2000, Anexa 1, Agenda Socială Europeană
- *** Constituția României. Disponibilă la: <http://www.constitutia.ro/const.htm>
- *** Directiva 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, publicată în Jurnalul Oficial al UE 180, din 19/07/2000 L 0022-0026, disponibil la:
- Efectele migrației. Copiii rămași acasă: riscuri și soluții. Disponibil la:
<http://www.soros.ro/ro/publicatii.php?pag=6#>
- *** Guvernul României, Raport despre Progresul Implementării Strategiei Guvernamentale pentru Îmbunătățirea Situației Romilor, aprilie 2003
- *** HG nr. 702/2002 privind înființarea Comisiei Anti Sărăcie și Promovarea Incluziunii Sociale
- *** HG nr. 1.623 din 23 decembrie 2003 privind înființarea Consiliului Superior pentru Reforma Administrației Publice, Coordonarea Politicilor Publice și Ajustare Structurală, publicat în Monitorul Oficial nr. 53/22 ianuarie 2004
- *** HG nr. 412/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, cu modificările și completările ulterioare
- *** HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, Art. 4
- *** Hotărârea Guvernului nr. 484/23.05.2007 privind aprobarea Statutului Agenției Naționale pentru Egalitatea de șanse între Femei și Bărbați, articolul 1.4.
- *** Hotărârea Guvernului nr. 484/23.05.2007 privind aprobarea Statutului Agenției Naționale pentru Egalitatea de șanse între Femei și Bărbați, articolul 1.4.
- *** Hotărârea Guvernului nr. 430/2001, Strategia Guvernului pentru Îmbunătățirea Situației Romilor
- *** Hotărârea Guvernului nr. 522 din 19 aprilie 2006, pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 430/2001 privind aprobarea Strategiei guvernamentale pentru Îmbunătățirea Situației Romilor. Disponibilă la:
http://www.anr.gov.ro/docs/Politici/0371-28_noua_strategie_522.pdf
- *** Hotărârea Guvernului nr. 750/2005 privind înființarea comisiilor ministeriale permanente, disponibil la:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML>

- *** Hotărârea de Guvern nr. 1217/2006 privind crearea mecanismului național pentru promovarea incluziunii sociale în România
- *** Institutul Național de Statistică (Institutul Național de Statistică, INS), rezultatele recensământului din 2007 al populației și gospodăriilor, disponibil în limbile engleză și română pe site-ul INS la [http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS / vol1/tabele](http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol1/tabele)
- *** Legea nr. 14/2003 de organizare a partidelor politice, Monitorul Oficial nr. 25/17 ianuarie 2003
- *** Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului
- *** Memorandumul Comun în Domeniul Incluziunii Sociale, 2005. Disponibil la: <http://www.caspis.ro/downloads/JIM.pdf>
- *** Ordonanța nr.137/2000 republicată, Monitorul Oficial nr. 99/Februarie 8, 2007, disponibilă în limba română la: http://www.cncd.org.ro/new/files/file/ORDONANTA_137.pdf
- *** Ordinul Ministrului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nr.436/2006 privind mecanismul de monitorizare a priorităților identificate în domeniul incluziunii sociale
- *** Ordinul Ministrului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei nr. 254/2006 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Direcțiilor de muncă, solidaritate sociale și familie teritoriale
- *** Planul Național Anti-Sărăcie și Promovare a Incluziunii Sociale (PNAinc)
- *** Phare RO 2004/016-772.01.01.01, Raport privind revizuirea mecanismului de implementare a Strategiei pentru îmbunătățirea situației romilor
- *** Setul de indicatori de incluziune socială din anul 2010 al Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, disponibil la <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Incluziune%20si%20asistenta%20sociala/aportari%20si%20indicatori/Set%20indicatori%20incluziune%202010.pdf>
- *** Strategia Guvernului României de Incluziune a Cetățenilor Români Aparținând Minorității Romilor pentru perioada 2011-2020, document publicat în Partea I a Monitorului Oficial nr.6 din 4 ianuarie 2012, HG 1.221/2012.
- *** Vademecum. Cele 10 principii de bază comune privind incluziunea romilor. Disponibil la: http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/downloads/Vademecum_Roma/FDAD_Roma-vademecum-RO-100607.pdf