

O NECESARĂ SCHIMBARE DE STRATEGIE

Raport privind stadiul de aplicare a *Strategiei guvernamentale de îmbunătățire a situației romilor din România*

1. Introducere

Au îndeobște imaginea unor oameni sfidători, ce trăiesc dincolo de convențiile obișnuite. Exerciță un miraj prin stereotipul convențional de persoane atrase de ritmuri muzicale îndrăcite sau capabile să lase totul pentru a fi cu adevărat libere. Deși trăiesc de secole în același spațiu cu restul populației României, sunt mai mereu priviți de undeva din depărtare.

Descriși cel mai adesea prin termeni care țin de social și economic, decât prin trăsăturile lor culturale, romii, țiganii, căci despre ei este vorba, rămân o mare necunoscută pentru majoritatea populației României. Deși foarte prezenți în realitatea cotidiană, și cu atât mai mult în mentalul colectiv – unde au atașate cel mai adesea etichete negative –, romii constituie o problemă și o provocare.

Ei fac parte dintre minoritățile transnaționale care nu posedă un teritoriu de origine și care împrumută din culturile și caracteristicile țărilor în care trăiesc. Conștiința lor colectivă este de aceea diferită de cea a altor minorități, constând într-un mod de viață distinct și în apartenența la grupuri informale, primând așadar legăturile familiale, de vecinătate sau profesionale.

Aflați mai mereu la marginea istoriei și a societăților în care au trăit, romii au beneficiat în ultimul deceniu de o atenție și grijă sporite, generate nu atât de nevoia de cunoaștere și ajutorare a „străinului”, cât mai ales de obligația României de a-și consolida capacitatea instituțional-administrativă privind protecția minorităților. Totul, în numele aderării la Uniunea Europeană.

În acest context, în aprilie 2001, guvernul României adopta o Strategie de îmbunătățire a situației romilor, un document stufos și elaborat, ce stabilește un set de obiective și o serie de măsuri al căror scop final este creșterea nivelului de trai, educarea sporită și diminuarea stereotipurilor despre minoritatea roma.

Raportul de față își propune să analizeze stadiul aplicării acestei Strategii, la trei ani de la adoptarea sa.

După o prezentare a unui scurt istoric al minorității roma în România și a principalelor probleme asociate îndeobște cu aceasta, facem o analiză a principalelor prevederi ale Strategiei și a modului în care ele au fost puse în practică.

În continuare, pe baza unor interviuri sociologice realizate cu persoane direct implicate (reprezentanți ai autorităților, ai câtorva dintre cele mai importante organizații ale romilor, ca și cu experți independenți), am identificat cele mai importante obstacole care în opinia noastră afectează implementarea Strategiei guvernamentale de îmbunătățire a situației romilor.

Desigur, raportul de față nu este exhaustiv. Problemele romilor, ce constituie o minoritate etnică extrem de diversă, sunt mult mai numeroase și de aceea am încercat să ne rezumăm doar la identificarea problemelor comune și a celor mai stringente.

În încheiere, oferim la nivel de principii o listă de concluzii și recomandări, toate bazate pe ideea că, deși până acum s-au întreprins numeroase acțiuni punctuale pentru integrarea socială a romilor, lipsa unei strategii coerente și a fondurilor minime nu a dus decât la niște rezultate derizorii.

Mai facem totodată și un apel implicit la renunțarea la perspectiva exclusiv socială în ce privește chestiunea romilor, considerând aceasta drept un punct de vedere reductiv, dată fiind complexitatea problemelor cu care se confruntă comunitățile de romi.

Sperăm, în cele din urmă, ca demersul nostru să contribuie cât de puțin la afirmarea unei etnicități pozitive în ce privește minoritatea roma. Știm desigur că este nevoie de revalorizarea imaginii și de o îmbunătățire evidentă a situației sociale a romilor pentru a se ajunge aici, dar mai știm că depinde de noi toți pentru a înfrunta povara istoriei și a mentalităților.

2. Minoritatea roma

O chestiune terminologică

Britanicii și americanii folosesc „gypsy”, germanii – „Zigeuner”, maghiarii – „cigány”, francezii – „gitan/tsigane”, italienii „zingaro”, în timp ce majoritatea românilor continuă să folosească termenul „țigan”. Toate aceste cuvinte derivă din grecescul *athinganoi*, care înseamnă „de neatins” și desemnează o populație, de origine probabil indiană, întâlnită îndeosebi în Europa de Est. Numai că termenul, ce are cel mai adesea conotații peiorative, este folosit doar de persoanele din afara grupului etnic, membrii acestuia preferând denumirea de „rom”, care în limba de origine – sanscrită (romani) – înseamnă „bărbat”, „bărbat însurat” și, într-un sens mai larg, „persoană aparținând grupului nostru” (noi). Asta spre deosebire de cuvântul „gadjo” care înseamnă „el/ei”, adică ne-rom.

Pe de altă parte, utilizarea cuvântului *rom* are legătură și cu strategia liderilor comunității de mobilizare a membrilor acestora, din toate categoriile, într-o aceeași comunitate națională.

Încă o problemă de lămurit: de ce preferăm cuvântul „rom” în dauna celui cu grafia sui generis de „rrom”? Desigur că aceasta este o convenție, reprezentând simpla transcriere fonetică a termenului. Mai mulți experți,

printre care și profesorul Gheorghe Sarău, consideră că „rom” reprezintă o transcriere mai exactă a cuvântului de bază din limba romani.

După cum lesne se va putea constata, în raportul de față nu vom folosi termenul de „țigan”, iar rom îl vom scrie cu un singur „r”, deși există cvasi-încetățenită și varianta cu dublu „r”. Nu este vorba, credem, de o simplă aliniere la comandamentele corectitudinii politice contemporane, ci plecăm de la premisa că orice abordare terminologică este revelatoare în privința raporturilor sociale din realitate.¹

Realitate care, vrând-nevrând, nu este una dintre cele mai îmbucurătoare, atâta timp cât romii rămân o etnie dispersată (atât în diferite state, cât și lipsită de omogenitate identitară), mai niciodată receptată pozitiv de populația în mijlocul căreia trăiește.

Mai exact, considerăm că termenul „țigan” are prea multe conotații peiorative și desemnează o atitudine de respingere și excludere. De aici, preferința pentru termenul „rom”, în baza principiului de respectare a dreptului fiecărui grup la auto-identificare, drept consfințit în documentele internaționale la care România este parte (Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale), dar și în legislația internă.

Scurt istoric

Există mai multe teorii privind momentul sosirii romilor pe actualul teritoriu al României. Prezența lor aici este atestată documentar pentru prima dată la 1385, dar este foarte probabil ca membrii ai acestei etnii să fi ajuns în țările române mult mai devreme.

Opinii diverse se întâlnesc și în ce privește originile înrobirii romilor. Unii istorici cred că romii, prizonieri de război ai tătarilor, i-ar fi urmat pe aceștia până la țărmlul Dunării în timpul invaziei mongole din secolul al XIII-lea. După ce ar fi fost înfrânți de populația locală, tătarii ar fi devenit la rândul lor robi, iar astfel soarta romilor nu s-ar fi schimbat.²

¹ La nivel oficial, termenul de rom are o interesantă istorie după decembrie 1989, istorie care reflectă atât implicațiile politice ale acestui demers lingvistic, cât mai ales relevă mentalitățile vremii. Astfel, în ianuarie 1995, ministrul de externe de atunci, Teodor Meleșcanu emite un Memorandum prin care se propunea folosirea consecventă a termenului de „țigan” în locul celui de „rom”. Argumentul asumat: evitarea confuziei care se putea crea „în special la nivelul opiniei publice internaționale prin posibila identificare a românilor în general cu membrii acestei etnii”. Abia cinci ani mai târziu, în februarie 2000, noul ministru de externe, Petre Roman producea un contra-Memorandum, însușit de guvern, prin care era recomandată folosirea termenului de „rom”, în paralel și cu utilizarea altor formule („țigan”, „sinti”). Schimbarea aceasta se datora nu numai „presiunilor asociațiilor romilor”, dar mai ales nevoii României de a-și respecta obligațiile asumate la nivel internațional.

² Emmanuelle Pons, *Țigani din România – o minoritate în tranziție*, București, Editura Compania, 1999, pp. 12-13.

Romii vor rămâne pentru mai multe secole în stare de sclavie, fie ca robi ai domnitorilor țărilor române (țigani domniei), fie ai clerului sau ai boierilor. În cele două principate dunărene și mai ales în Transilvania se vor lua de-a lungul anilor mai multe măsuri de secularizare și civilizare a romilor, dar acest lucru nu a putut fi realizat niciodată pe deplin.

Abia în primele decenii ale secolului al XIX-lea, sub influența ideilor iluministe europene, romii sunt eliberați din robie. În 1837, divanul Țării Românești decide dezrobirea țăganilor care aparțineau statului, colonizându-i în satele boierești. Romii primesc pământuri arabile și sunt tratați de acum înainte ca țărani liberi. Și în Moldova, în 1844, Adunarea Obștească adoptă un proiect de abolire a robiei pentru țăgani clerului și pentru cei care practică meseria în orașe.³

Eliberarea tuturor țăganilor, inclusiv a celor aflați în proprietatea boierilor, este decisă în Moldova în 1855, iar în Țara Românească un an mai târziu.

Temp de aproape un secol, romii continuă să trăiască în general marginal în cadrul societății românești. Abia în perioada interbelică are loc o coagulare a conștiinței identitare a acestei etnii. În aprilie 1933, Calinic I. Popp Șerboianu pune bazele unei prime organizații, „Asociația Generală a Țiganilor din România”, care își propunea atât culturalizarea și educarea romilor (prin înființarea de grădinițe, acces la educație, pregătire profesională, conservarea tradițiilor etc), cât și integrarea lor socială (acordarea de asistență medicală și juridică gratuită, sedentarizarea nomazilor prin împroprietărirea cu pământ etc).

La scurt timp însă, între liderii Asociației apar divergențe, astfel încât unul dintre aceștia, A. Lăzărescu-Lăzurică, înființează în septembrie același an „Uniunea Generală a Romilor din România”, cu obiective și deziderate identice. Lăzărescu-Lăzurică se dovedește însă mult mai activ, reușind ca la primul congres al țăganilor din România, din 8 octombrie 1933, să fie ales „voievod” al acestora. Președinte de onoare al Uniunii este Grigoraș Dinicu, cunoscut muzician și descendent al unei vechi familii de lăutari. Nu în cele din urmă, Lăzărescu-Lăzurică impune pentru prima dată în conștiința contemporanilor utilizarea noțiunii de rom, în locul celei de țigan.⁴

Tot în epocă este publicat și primul studiu mai serios privind-i pe romi, în fapt o istorie propriu-zisă, etnologică și lingvistică, intitulat „Contribuții la istoricul țăganilor din România”, publicat de istoricul G. Potra în 1939.

Odată cu instalarea în România, începând din martie 1938, a unor regimuri autoritare (dictatura regală, statul național-legionar și guvernarea lui Ion Antonescu) se înrăutățește foarte mult și situația minorității roma.

³ *Ibidem*, pp. 20-21.

⁴ Lucian Nastasă, Andrea Varga (editori), *Țigani din România – mărturii documentare*, Cluj, Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, 2001, pp 15-16.

Lucrurile vor culmina cu regimul forțat de deportare, derulat de autoritățile române după anul 1942.

Subiectul deportării romilor în Transnistria este încă unul insuficient cercetat de istorici, de aceea controversele abundă. Dacă unii autori vorbesc chiar de existența unui fenomen de dimensiunile Holocaustului (Pojramos în limba romani)⁵, singurele dovezi certe lasă să se presupună că circa 25 de mii de romi au fost deportați, câteva sute sau mii dintre aceștia murind din cauza condițiilor grele de viață, a lipsei hranei, a frigului etc.⁶

După cel de-al doilea război mondial, mulți etnici romi sunt folosiți de către regimul comunist pentru consolidarea puterii populare⁷, dar odată cu schimbarea politicii de stat de la începutul anilor '60, și continuată apoi de Nicolae Ceaușescu, tot mai mulți romi vor deveni victime ale politicii oficiale de omogenizare etnică. Sub pretextul sprijinirii modelului unic al omului nou, socialist, se încearcă aplicarea conceptului de „uniformizare socială” care justifica astfel politica de asimilare forțată dusă de regimul comunist, îndeosebi față de romi.

Din această perspectivă, romii erau percepuți ca elemente alogene ce trebuiau a fi românizate, în condițiile în care identitatea acestora era asimilată unei culturi a sărăciei și a subdezvoltării. Oficial, romii nici nu existau, specificitatea lor fiind asociată unui statut inferior. Ei munceau în condiții mizere, având îndeosebi munci sub-calificate. Până la căderea regimului comunist, aproape jumătate dintre muncitorii romi erau angajați în agricultură, în cooperativele agricole și în fermele de stat. Comerțul le este oficial interzis, iar activitățile practice tradiționale le desfășoară la limita legalității. Mulți dintre ei cad atunci sub incidența decretului 153/1970, care

⁵ Organizația roma Aven Amentza citează Comisia română pentru victimele Holocaustului, care ar fi declarat 36 de mii de morți din rândul romilor, „dar alte estimări propun o cifră cu mult mai mare”. Conform aceleiași organizații, în anii '70, 36 de mii de supraviețuitori au depus cereri de despăgubire, fără însă ca statul român să recunoască oficial deportarea în Transnistria.

⁶ În volumul *Țigani din România – mărturii documentare* se arată, pe baza documentelor certe, că la 9 octombrie 1942 fuseseră deportați 11.441 de romi nomazi (corturari) și 13.176 țigani sedentari. Ulterior, au avut loc și alte deportări de mai mici dimensiuni, dar fenomenul a fost contrabalansat de întoarcerea în România a unor persoane. Concluzia autorilor este că „nu se cunoaște și nu a fost reclamat până acum nici măcar un singur caz de asasinat comis de autoritățile de ordine sau militare românești sau germane, ca să nu mai vorbim de un posibil pogrom sau masacr. Se pot imputa pierderile de vieți doar proastei organizări a deportării, a locurilor de primire și încartiruire, la care se adaugă o sumă de factori specifici”. (*op. cit.*, p. 18)

⁷ „Unii țigani sunt numiți primari de către noul regim și mulți se vor înscrie în organizația de partid. Folclorul nou a păstrat urmele acestei promovări: *Cobori Doamne pe pământ / Să vezi Stalin ce-a făcut. / C-a făcut din cal măgar / Și țiganul secretar!*” (Cf. Emmanuelle Pons, *Țigani din România – o minoritate în tranziție*, p. 25).

pedepsea cu închisoare și muncă forțată „parazitismul social”, „anarhismul” și orice alt „comportament deviant”.⁸

Guvernul comunist încearcă totodată să „românizeze” habitatul romilor, prin sedentarizare și măsuri de eliminare a nomadismului. Odată cu politica de sistematizare forțată a satelor, romii sunt mutați în imobilele de la marginea orașelor (ori în casele sașilor, cum s-a întâmplat în Transilvania), unde condițiile de viață nu erau cu mult mai bune, iar în plus ei se adaptează foarte greu la noul mod de viață.

Politica aceasta de integrare se servește și de învățământ, dar deși școala devine obligatorie pentru toți, incidența analfabetismului în rândul comunităților de romi rămâne ridicată. Asta deoarece multe familii sunt prea sărace ca să-și permită să trimită copiii la școală (preferând să-i pună la muncă de la vârste mici) sau pentru că numeroși copii romi nu știu altă limbă decât cea maternă și de aceea au dificultăți în sistemul educațional.

Emanuelle Pons conchide: „Prin urmare, putem afirma că politica de integrare în ceea ce îi privește nu era deliberat asimilaționistă, așa cum se întâmplă atunci când sunt vizate în mod explicit deznaționalizarea și dezetnizarea unui grup perceput în termeni etnici. Problema țiganilor nu era tratată decât în termeni de progres social, iar nu în termeni de deculturație sau dezetnizare. În fapt însă, străduindu-se să niveleze diferențele și să încurajeze mobilitatea socială, politica comunistă a știrbit totodată specificitatea etnică a anumitor grupuri și în special pe cea a țiganilor”.⁹

Lipsa unor programe adaptate realității, nevoilor reale ale romilor, care în plus să țină cont de specificitatea lor culturală, a favorizat perpetuarea inegalităților în rândul acestei etnii. Deși în timpul regimului comunist s-a reușit constituirea unei clase sociale de mijloc a romilor (educată, foarte bine integrată, dar care tindea să se dezică de originea sa etnică), foarte mulți membri ai acestei etnii au rămas la pragul de jos al sărăciei și undeva la marginea societății. În plus, au persistat prejudecățile și stereotipurile negative în rândul populației ne-rome, care nu putea înțelege de ce – în ciuda politicii oficiale de integrare – mulți romi continuau să se afle pe treapta cea mai de jos a scării sociale. La sfârșitul anului 1989, majoritatea continua să creadă că romii au beneficiat de aceleași drepturi ca și restul populației, dar că nu au vrut să le folosească și de aceea „refuză” să muncească, să respecte curățenia, să meargă la școală etc.

⁸ Nicolae Gheorghe, *Roma-gypsy ethnicity*, în *Social Research*, vol. 58, nr. 4, iarna anului 1991.

⁹ Emmanuelle Pons, *Țigani din România – o minoritate în tranziție*, Editura Compania, București, 1999, pp. 29-30.

3. Probleme specifice comunităților roma

Răsturnarea regimului comunist, în decembrie 1989, a marcat evident o creștere a interesului față de comunitatea roma, atât în ce privește tentativele de redefinire a etniei, cât și în ce privește nevoia de îmbunătățire a condițiilor lor economice și sociale.

Noua Constituție, adoptată în 1991, prevedea libertatea de expresie la nivel individual, ca și dreptul oricărei persoane de a-și asuma liber apartenența la un grup etnic (asta deși legile din România continuă să nu prevadă explicit procedurile de recunoaștere a statutului de minoritate națională).

În plus, pe baza legii nr. 68/1992 – care stipulează că organizațiile aparținând minorităților naționale pot participa la alegeri și pot avea automat un reprezentant în Camera Deputaților – sunt înființate numeroase organizații politice și culturale ale romilor: Uniunea Democrată a Romilor, Partida Romilor, Federația Etnică, Centrul Cultural Creștin al Romilor etc. La ora actuală există circa 200 de organizații non-guvernamentale ale romilor.

Numai că rămâneau nerezolvate sau pur și simplu de lămurit numeroase probleme. O să încercăm în continuare să le schițăm pe cele mai importante dintre acestea, considerând că în absența unui inventar cât mai exact posibil al problemelor reale ale romilor, orice inițiativă – cât de sinceră și de bine susținută financiar ar fi – nu poate avea șanse reale de succes.

De câte feluri sunt romii?

Romii sunt o populație extrem de diversă, neomogenă și fără caracteristici comune care să-i definească. Conform specialiștilor, ei se împart în circa patruzeci de grupuri (sau neamuri), structurate în funcție de legăturile familiale, de profesii, de dialecte, de modul de viață (sedentar sau nomad). Între aceste grupuri se regăsesc spoitorii, lăutarii (muzicanți), ursarii (care au renunțat în totalitate la obiceiul lor străvechi de a da spectacole cu urși), căldărarii (meșteșugari care fac și repară vase de aramă sau aur), fierarii, crăstarii (vânzători de cai), rudarii (lucrători în lemn), boldenii (vânzători de flori), argintarii (bijutieri) sau zlătarii.

Diferențele lingvistice sunt și ele semnificative: nu toți romii vorbesc limba maternă, toți vorbesc desigur româna, dar unii dintre ei au asimilat limba altor grupuri etnice: maghiară, germană, turcă etc.

Nu în ultimul rând, trebuie menționat că nu au o religie comună și nu și-au transcris cultura sau istoria în cărți. „În absența unor criterii obiective și omogene, romii par a fi o «sub-etnie» în raport cu celelalte etnii, iar acesta este motivul pentru care regimul comunist nu le-a acordat niciodată statutul de minoritate națională.” (Pons, p. 31)

Conform cercetărilor sociologice, romii au cea mai slabă conștiință de sine dintre toate minoritățile etnice semnificative din România. Conform Barometrului Relațiilor Etnice, publicat în octombrie 2002, circa 33% dintre romi se consideră în primul rând români, 37% în primul rând romi, în

timp ce restul își asumă autoidentificări regionale¹⁰. De menționat că cifra romilor ce și-au asumat originea etnică e sensibil mai mare decât arăta o cercetare similară efectuată cu doar un an înainte.

Cât de numeroși sunt romii?

Recensămintele oficiale efectuate în timpul regimului comunist indică, în 1956, o populație de romi de 104.216 persoane (0,6% din populația totală), în 1966 – 64.197 persoane (0,4% din populația totală), iar în 1977 de 229.986 persoane (1,1% din populația totală).

Recensământul din 1992 a identificat existența a 409.723 romi, reprezentând circa 1,8% din totalul populației. În același an însă, sub auspiciile Institutului pentru Cercetarea Calității Vieții, Elena și Cătălin Zamfir desfășoară o cercetare la nivel național, în comunitățile de romi, încercând să obțină o estimare a numărului real al membrilor acestei etnii. În afara cifrei obținute prin asumarea liberă a identității, a fost folosită și estimarea pe baza heteroidentificării (mai exact pe baza declarațiilor altor membri ai grupului etnic), iar cifra astfel rezultată a fost de aproximativ 1.010.000 etnici romi (circa 4,6% din totalul populației).

Șase ani mai târziu, în 1998, o cercetare similară a aceluiași institut, folosind metode identice, a ajuns la cifra de 1.580.000 romi (6,6% din populația României). Nu a fost însă oferită o explicație privind creșterea de circa 500 de mii de membri ai comunității în doar șase ani.

Și, în cele din urmă, la recensământul din anul 2002, doar 535.140 de persoane s-au declarat ca aparținând minorității roma (marea majoritate, mai exact 438.162 asumându-și confesiunea ortodoxă). Pe de altă parte, rapoarte ale Ministerului Educației consemnează cifra de 158 de mii de copii romi înregistrați în sistemul de învățământ, deși se crede că cifra reală depășește 400 de mii de copii înmatriculați.

Variațiile numerice semnificative de la un recensământ la altul, ca și discrepanțele dintre realitate (de fapt, o realitate posibilă care niciodată nu va putea fi verificată cu exactitate) și datele din statistici se explică prin faptul că mulți romi preferă să se declare români pentru a beneficia astfel de o anumită respectabilitate și pentru a se demarca astfel de masa tradițională, mai puțin educată, a romilor.

Cât de discriminați sunt romii?

Una dintre cele mai grave probleme cărora a trebuit să le facă față comunitatea roma imediat după căderea regimului comunist a fost violența organizată îndreptată împotriva unora dintre membrii săi. Cazuri precum

¹⁰ Barometrul Relațiilor Etnice, program al Centrului de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, realizat de Metro Media Transilvania, octombrie 2002.

cele de la Hădăreni, Bolintin sau Mihail Kogălniceanu, când etnici romi au fost uciși, iar casele lor incendiate, arată cât de tensionate sunt relațiile dintre majoritate și minoritatea roma.

Deși în ultimii ani nu s-au mai înregistrat situații precum cele pomenite mai sus, atitudinea de respingere și discriminare a romilor continuă să fie foarte răspândită. Conform ultimului Barometru al Relațiilor Etnice, aproape 40% dintre români consideră că între ei și populația roma există relații conflictuale. Aceeași percepție o au aproximativ 15% dintre romi, în timp ce marea majoritate a lor (71,6%) crede că au o relație de colaborare bună cu românii, spre deosebire de numai 31,3% dintre majoritari care au o părere similară despre legăturile pe care le au cu romii.¹¹

Această viziune tinde să se modifice însă în sens pozitiv, atunci când românii sau romii se referă la poziția pe care o au față de cei care trăiesc în imediata lor apropiere. „Relația dintre români și romi este văzută în continuare ca o mare problemă, situație care rezultă din nivelul scăzut de trai al populației rome, dar și din modul complet diferit în care membrii fiecărei etnii se privesc pe ei înșiși în comparație cu ceilalți”, declara sociologul Mircea Kivu.¹²

În ceea ce-i privește pe romi, românii mai cred că aceștia sunt hoți (în proporție de 50,6%), leneși (43,5%) și murdari (47,2%). Atât românii, cât și etnicii maghiarii cred, în proporție de peste 50 la sută, că a fi rom este un dezavantaj în ocuparea unui loc de muncă, în timp ce pentru reprezentanții etniei în cauză percepția în această privință este prezentă în procent de aproape 70 la sută.¹³

Pe de altă parte, conform sondajului Gallup 2003, două treimi dintre români cred că romii nu ar trebui lăsați să călătorească în străinătate „pentru că ne fac de râs”, în timp ce jumătate dintre respondenți sprijineau ideea unei politici demografice care să limiteze creșterea populației de romi. Aproape trei din zece români susțin asimilarea romilor prin renunțarea acestora la obiceiurile și tradițiile lor.

Cât de săraci sunt romii?

După 1990, procesul de trecere la economia de piață s-a făcut cu mare dificultate în România, afectând negativ numeroși oameni, inclusiv marea majoritate a populației roma. Cum cei mai mulți dintre aceștia erau slab calificați profesional, cu slujbe îndeosebi prost plătite (lucrând adesea în cooperativele agricole de producție sau întreprinderi de stat falimentare),

¹¹ *Ibidem.*

¹² Conform buletinului informativ Divers (www.divers.ro), noiembrie 2002.

¹³ Barometrul Relațiilor Etnice, program al Centrului de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, realizat de Metro Media Transilvania, octombrie 2002.

romii s-au găsit printre persoanele imediat disponibilizate sau marginalizate din punct de vedere al evoluției profesionale.

În 1992, în studiul amintit mai sus, efectuat de Elena și Cătălin Zamfir, se arăta că peste 51,2% dintre romii chestionați nu aveau un loc de muncă și doar 3% dintre aceștia primeau ajutoare de șomaj. Șase ani mai târziu, o cercetare similară arăta o oarecare îmbunătățire a situației. Astfel, doar 52,4% din populația activă (de peste 16 ani) nu avea nici un fel de calificare profesională, în comparație cu 79,4% în 1992. Pe de altă parte, 67,7% dintre romi au spus că familiile lor nu au asigurat minimul de trai zilnic, comparativ cu procentul de 40,5% înregistrat în 1992.

Barometrul Relațiilor Etnice din 2002 arăta că romii reprezintă cel mai sărac segment al societății românești. În ultimele 12 luni, 90,5% dintre romi s-au aflat cel puțin o dată în imposibilitatea de a-și cumpăra mâncare din cauza lipsei de bani. Baniii necesari pentru plata cheltuielilor de întreținere a locuinței au reprezentat o problemă pentru 90,2% dintre romi, spre deosebire de 42% dintre etnicii maghiari. Peste jumătate dintre membrii etniei roma câștigă, lunar, maximum un milion de lei, 16,8% nu au nici un fel de venituri și numai 1,5% au un salariu mai mare de patru milioane de lei.¹⁴

Deși în perioada de tranziție a anilor 90, mulți etnici romi s-au adaptat condițiilor specifice și fie au reușit să se îmbogățească, fie au plecat la lucru în străinătate (unde s-au ocupat inclusiv cu activități „neortodoxe” precum cântatul, traficul mărunț sau cerșetoria), marea majoritate a romilor a rămas la marginea de jos a societății. Lucru relevat și de Etnobarometru, unde numai 42% dintre romi consideră că ei într-adevăr au mai mulți bani decât membrii celorlalte minorități naționale.

Cât de educați sunt romii?

În strânsă legătură cu situația economică precară, trebuie menționată și problema educației, sau mai bine zis a lipsei acesteia, în rândul etniei roma. În 1992, 27,3% din populația adultă de origine roma avea doar patru clase sau nu mersese niciodată la școală. 44% dintre bărbați și 59% dintre femei nu știau să citească sau făceau lucrul acesta cu dificultate, ceea ce înseamnă că ei erau practic analfabeți. Șase ani mai târziu, proporția acestora scăzuse semnificativ la 26,1%. (Conform unei cercetări făcute de Centrul de Resurse pentru Acțiune Socială).

În timp ce la nivelul masei, situația educației continua să fie îngrijorătoare, în schimb, în ultimii ani, la inițiativa Ministerului Educației s-au luat numeroase măsuri de sprijinire a tinerilor romi. Astfel, în licee și universități se alocă în mod constant locuri pentru membrii acestei etnii. Cu toate acestea, cei mai mulți dintre români cred că nu trebuie să existe locuri

¹⁴ *Ibidem.*

4. Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor

rezervate pentru romi în licee și facultăți, în timp ce majoritatea romilor apreciază că acestea sunt necesare „în foarte mare măsură”.¹⁵

Cât de „asociali” sunt romii?

Un alt rezultat al sărăciei este și gradul ridicat al delincvenței și lipsei de socializare în rândul comunității roma. Specialiștii nuanțează această opinie larg răspândită: „În general, datorită condițiilor de viață, cutumelor, respingerii unor valori morale acceptate de restul comunității, romii se auto-marginalizează ca o subcultură care se manifestă agresiv, nerecunoscând și încălcând premeditat normele juridice instituționalizate în societate”.¹⁶

Totodată, pentru asigurarea mijloacelor de trai, unii romi recurg la mijloace ilegale. Numai că ei nu comit decât foarte rar infracțiuni cu caracter periculos, „iar deși acestea sunt în general infracțiuni mărunte, prin frecvența lor, atrag nemulțumirea generală”¹⁷. Datele poliției arată că, în marea majoritate a județelor României, numărul infracțiunilor comise de romi este doar puțin mai mare decât ponderea lor procentuală în totalul populației. Astfel, în anul 2001, din numărul total (237 796) de persoane cercetate de Poliția Română, un procent de 10,6% au fost de etnie roma. Anul 2002 a marcat o scădere a procentului la 9,5 %. Tendința a continuat și în 2003, când 8,5% din persoanele cercetate în primul semestru al anului au fost de etnie roma.

4. Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor

Principii generale

De la mijlocul deceniului al nouălea, Guvernul României începe să se preocupe mai serios de chestiunea protejării minorităților naționale, asta pentru a putea îndeplini o parte din condițiile necesare aderării la Uniunea Europeană.

Oricum, dincolo de comandamentele ideologice, dosarul României în ce privește problemele minorității roma era unul încărcat, după cum s-a putut vedea în „inventarul” de mai sus, și de aici nevoia unor măsuri urgente și concertate.

În 1997 este înființat Departamentul pentru Protecția Minorităților Naționale, iar în cadrul acestuia se constituie un Oficiu Național pentru

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Margareta Fleșner, Ioaneta Vintileanu, *Aspecte generale cu privire la conflictele sociale desfășurate în perioada 1990-1995*, în Ioneta Vintileanu și Gábor Ádám (editori), *Poliția și comunitățile multiculturale din România*, Cluj, Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală, 2003, p.27.

¹⁷ *Ibidem*, p. 175.

Romi. Un an mai târziu se constituie Comisia Inter-Ministerială pentru Protecția Minorităților Naționale, al cărei scop era monitorizarea și implementarea Convenției Consiliului Europei privind Protecția Minorităților Naționale. În cadrul Comisiei, a fost înființată o sub-comisie care se ocupa de problemele romilor și care a trebuit să redacteze o Carte Albă a Programului PHARE RO 980301, care ulterior a luat forma unui memorandum privind „Cadrul strategic al îmbunătățirii situației romilor”. Memorandumul avea să fie adoptat de către Guvern la 7 decembrie 2000.

Câteva luni mai târziu, în aprilie 2001, executivul de la București adoptă un document elaborat de către Ministerul Informațiilor Publice¹⁸ și rezolvă Hotărârea de Guvern 430/2001 privind *Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor*.

Documentul guvernamental, pe care de acum înainte îl vom numi simplu *Strategia*, este gândit pe o perioadă de zece ani, cu un plan de măsuri pe termen mediu de 4 ani (2001–2004).

Strategia are un unic scop – *îmbunătățirea situației romilor din România și șapte obiective*, pe care le enumerăm succint:

- instituționalizarea obiectivelor politice asumate de Guvern în problema romilor și responsabilizarea autorităților publice centrale și locale
- sprijinirea formării și promovării unei elite intelectuale și economice din rândul romilor care să funcționeze ca facilitator al politicilor de integrare socială și modernizare
- eliminarea stereotipurilor, prejudecăților și practicii anumitor funcționari din instituțiile publice ce încurajează discriminarea etnicilor romi față de ceilalți cetățeni
- producerea unei schimbări pozitive în opinia publică în legătură cu etnia romilor, pe baza principiilor toleranței și solidarității sociale
- stimularea participării etniei romilor la viața economică, socială, educațională, culturală și politică a societății
- prevenirea discriminării instituționale și sociale a cetățenilor români de etnie roma în ceea ce privește accesul acestora la serviciile oferite de societate
- asigurarea condițiilor pentru șanse egale ale etnicilor romi în vederea atingerii unui standard decent de viață.¹⁹

Strategia are și *zece direcții principale de acțiune*:

- administrație și dezvoltare comunitară
- locuințe

¹⁸ După alegerile generale din toamna anului 2000, Departamentul pentru Protecția Minorităților Etnice (redenumit ulterior Departamentul pentru Relații Interetnice) avea să fie trecut în subordinea directă a Ministerului Informațiilor Publice.

¹⁹ Raport privind progresele înregistrate în implementarea Strategiei guvernului de îmbunătățire a situației romilor, Ministerul Informațiilor Publice, aprilie 2003.

4. Strategia guvernamentală de îmbunătățire a situației romilor

- securitate socială
- sănătate
- economic
- justiție și ordine publică
- protecția copilului
- educație
- cultură și culte
- comunicare și participare civică²⁰

Strategia rămâne așadar un document generos, care abordează în detaliu, la nivel de principii, problemele minorității roma.

La începutul anului 2004, România s-a alăturat Programului „Decada Incluziunii Romilor”, derulat în Europa Centrală și de Sud-Est, iar în luna martie 2004 și-a înființat structurile de implementare necesare. Fără a afecta în sens negativ rolul structurilor de implementare a Strategiei, acest proces își propune să extindă rolul Comitetului Mixt de Implementare a Strategiei în sensul transformării sale într-un Comitet Național al „Decadei Incluziunii Romilor”. Comitetul Național va fi structurat în patru subcomitete permanente: cel pentru sănătate, cel pentru locuințe, cel pentru securitate socială și cel pentru educație.

Rezultate concrete

Deși ar urma să se deruleze până în anul 2010, Strategia are prevăzut un plan de măsuri pe termen mediu (2001–2004) și de aceea în acest moment se poate încerca o evaluare a rezultatelor concrete obținute în cei aproape patru ani de derulare.

În evaluările sale, Guvernul este în general optimist în ce privește îndeplinirea planului general de măsuri pentru perioada 2001–2004. În raportul public pe 2003, Ministerul Informațiilor Publice arăta că din cele 123 de măsuri preconizate au fost îndeplinite integral 60, alte 48 fiind realizate parțial sau fiind în curs de derulare și numai 15 fiind nerealizate, dar reprogramate.²¹

Pentru că enumerarea măsurilor considerate a fi îndeplinite nu face obiectul raportului de față, o să încercăm totuși să prezentăm la modul general principalele *realizări concrete* ale aplicării Strategiei la aproape patru ani de la inițierea sa.

– Asigurarea reprezentării romilor la diferite niveluri ale administrației locale și centrale: înființarea unor Comisii Ministeriale pentru Romi, a Birourilor Județene pentru Romi, angajarea unor experți locali, numirea unor experți romi la nivelul principalelor instituții (guvern, președinție),

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, p. 75.

sprijinirea alegerii în Parlament a încă unui parlamentar rom pe lângă cel desemnat automat prin lege etc.

– Elaborarea unor planuri de măsuri și acțiune la nivel local în domeniul educației, sanitar, al forței de muncă etc (campanii de vaccinare, angajare de mediatori sanitari, organizarea regulată a unor târguri de joburi pentru romi, locuri speciale pentru tineri romi în licee și universități etc).

– Dezvoltarea unor parteneriate între Guvern, autorități locale și instituții non-guvernamentale (au fost derulate trei programe cu finanțare PHARE, dintre care unul pentru elaborarea Strategiei, iar un al patrulea a fost anunțat în 2004; Guvernul a lansat din fonduri proprii „Parteneriatul pentru sprijinul romilor 2003”). O parte dintre aceste parteneriate au dus la creșterea accesibilității și simplificarea mijloacelor prin care comunitățile de romi pot participa la viața economică, socială, educațională, culturală și politică a societății românești. Au fost astfel finanțate unele proiecte de pregătire vocațională, a unor activități generatoare de profit, de construcție/reabilitare de locuințe, de construcție/reabilitare de mică infrastructură și de îmbunătățirea stării de sănătate.

– Sprijinirea înființării categoriei de mediator sanitar pentru romi, persoane al căror rol a fost sprijinirea accesului romilor la sistemul asigurărilor de sănătate. Conform datelor oficiale, mediatorii sanitari romi (circa 150) au sprijinit circa 38 de mii de persoane în accesarea sistemului de asigurări.

– Au fost elaborate și implementate o serie de proiecte care vizează stimularea participării școlare a copiilor romi și diminuarea abandonului școlar. Studiul limbii romani în școli s-a intensificat. Se estimează că, în momentul de față, peste 18.000 de elevi studiază limba romani, ceea ce echivalează cu peste 10% din numărul oficial al copiilor romi înscriși la școală.

– Demararea unor programe ce și-au propus rezolvarea lipsei actelor de identitate pentru romi (astfel, în primul semestru din 2003 au fost puse în legalitate la evidența populației 7.798 persoane de etnie romă, din care 760 minori). Numai că această chestiune a fost abordată până acum de către instituțiile publice la scară județeană sau națională, fără a exista o strategie bine definită.

– Elaborarea și derularea la nivelul Inspectoratului General al Poliției Române a programului „Prevenirea și gestionarea conflictelor la nivelul comunităților multiculturale”, program finanțat de Uniunea Europeană având ca partener Fundația Centrul de Resurse pentru Diversitate Etnoculturală. În cadrul activităților de prevenire și gestionare a conflictelor la nivelul comunităților multiculturale au fost instruiți un număr de 465 de polițiști, care își desfășoară activitatea în comunități multiculturale, pentru a identifica și interveni cu operativitate în conflictele apărute.

– Abordarea directă a combaterii discriminării: colaborarea cu Consiliul Național pentru Prevenirea Discriminării (în cadrul căruia sunt angajați și doi etnici romi – un consilier personal al Președintelui CNCD și un expert în problemele romilor), unele campanii media.

– Desfășurarea unor programe și activități culturale, ca și a unor campanii de conștientizare pentru romi.

5. Probleme în derularea strategiei

Este mult, este puțin cât s-a realizat prin intermediul Strategiei? Este destul de ușor de dat un răspuns la această întrebare atâta timp cât lucrurile pot fi apreciate ca pozitive doar dacă se ia în calcul definirea de către autorități a problemelor minorității roma, stabilirea unui cadru general de acțiune, ca și demararea unor programe concrete.

Cu toate acestea, mult mai multe par a fi problemele rămase nerezolvate, ca și dificultățile inerente. În plus, persistă o nemulțumire cvasi-generală la nivelul populației, ca și al majorității organizațiilor de romi în ce privește vizibilitatea transformărilor în comunitățile de romi, iar ritmul lent în care s-a derulat acest proces până acum nu lasă loc speranței că ceva spectaculos se va întâmpla în continuare, pe termen scurt.

În urma unor discuții cu oficiali guvernamentali, cu experți independenți și cu reprezentanți ai organizațiilor romilor din România am identificat mai multe seturi de probleme, pe care le prezentăm în continuare.

Slaba funcționare a schemei de implementare a Strategiei la nivel central

Unul din punctele forte ale Strategiei, din punct de vedere oficial – reprezentarea romilor în administrație și crearea unui cadru instituțional de promovare a documentului guvernamental – se dovedește în realitate un punct slab.

Comitetul Mixt de Monitorizare și Implementare este responsabil de organizarea, coordonarea și monitorizarea Strategiei. Acesta este compus din secretari de stat, reprezentanți ai ministerelor responsabile de implementarea Strategiei și din lideri ai ONG-urilor romilor.

Deși ar trebui să fie un organism care să evalueze periodic stadiul de implementare a Strategiei sau să accelereze acest proces, în realitate *Comitetul Mixt se întrunește aleator*, iar cel mai adesea la ședințe participă delegați de rang inferior, numiți de către secretarii de stat din fiecare minister. Aceștia din urmă nu se ocupă exclusiv de Strategie, pe care o consideră cel mai adesea o sarcină suplimentară, ce „trebuie bifată”.²² În plus, unul dintre participanții la primele ședințe ale Comitetului consideră că acestea „nu

²² Informații oferite de un reprezentant guvernamental. Conform acestuia, în anul 2003, Comitetul Mixt nu s-a întrunit niciodată. Totuși, conform declarațiilor dlui Ilie Dincă, subsecretar de stat în cadrul Departamentului pentru Relații Interetnice, Comitetul Mixt s-a întrunit „de cel puțin șase ori, pe diferite probleme”, la aceste ședințe participând inclusiv organizații ale romilor.

urmau nici o metodologie a discuțiilor, erau o simplă informare dată de un secretar de stat cum că totul merge bine și frumos în țara asta”.²³

Nu în cele din urmă, Comitetul Mixt nu are un regulament de funcționare și nici nu a emis decizii care să poată fi aplicate în mod concret. „Cele mai multe dintre problemele în funcționarea Comitetului pleacă de la faptul că acesta nu e condus de o persoană influentă de care să asculte membrii acestuia și îndeosebi secretarii de stat din diferitele ministere. Instituțiile publice au propriul lor ritm, și numai deciziile luate de sus în jos sunt cele acceptate”, crede un expert rom.²⁴

Nu în cele din urmă, se crede că prezența romilor în Comitetul Mixt este încă insuficientă, iar în plus au existat chiar tentative de a-i îndepărta pe unii dintre reprezentanții romilor.²⁵

Organul executiv al Comitetului Mixt a fost la origine Oficiul Național pentru Romi (ONR), aflat în subordinea Departamentului pentru Relații Interetnice. Numai că *acest organism*, ce ar trebui să se dovedească vital în implementarea strategiei, *a cunoscut numeroase schimbări în conducere, ca și în modalitățile de organizare*, lucru ce denotă slaba sa eficacitate. Astfel, în iunie 2003, ONR își schimbă denumirea în Oficiul pentru Problemele Romilor (OPR), aflat în subordinea Secretariatului General al Guvernului. Din martie 2004, OPR funcționează din nou ca structură în cadrul Departamentului pentru Relații Interetnice, fiind condus de un secretar de stat.

În continuare, fiecare minister implicat în aplicarea Strategiei ar fi trebuit să-și formeze propria *Comisie pentru Romi*. Numai că, deși pe hârtie funcționează 16 astfel de comisii, *majoritatea acestora sunt inactive*.²⁶

Nivelul de finanțare a proiectelor pentru romi rămâne la latitudinea fiecărui minister, asta deoarece Strategia nu prevede nici un mecanism contabil sau de control bugetar centralizat. Nu în cele din urmă, nu există mecanisme de sancționare a ministerelor care nu își îndeplinesc sarcinile pe care și le-au asumat prin Strategie.

²³ Interviuri cu Costel Bercuș, director executiv al organizației Romani Criss și cu Gelu Duminică, președintele Agenției de Dezvoltare „Împreună”.

²⁴ Interviuri cu Maria Ionescu, expert în cadrul Oficiului pentru Problemele Romilor.

²⁵ Conform unui raport „*Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei de îmbunătățire a situației romilor*”, realizat de Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi și Open Society Institute, aprilie 2004.

²⁶ Interviuri cu Maria Ionescu, expert în cadrul Oficiului pentru Problemele Romilor. Maria Ionescu a indicat doar existența a trei comisii care funcționează în mod real și unde se colaborează cu experți romi: la nivelul Ministerului Muncii, Ministerului Sănătății și al Educației.

Lipsa de implicare a autorităților locale

Conform celor asumate de guvern prin intermediul Strategiei, un rol important în implementarea acesteia ar trebui să revină autorităților locale.

Astfel, în fiecare județ al României, ca și în capitală, s-au înființat Birouri Județene pentru problemele romilor (BJR), care ar trebui să aibă cel puțin un reprezentant din partea organizațiilor roma²⁷.

Numai că, deși în momentul de față există experți romi la nivelul tuturor prefecturilor, *majoritatea acestora nu se ocupă exclusiv de problemele romilor*, iar statutul lor este neclar. „Cei care lucrează la implementarea strategiei, cel puțin în capitală, dar din câte știu și în alte locuri din țară, au fost angajați înainte în cadrul departamentelor de cultură, învățământ sau sănătate și nu sunt plătiți în plus pentru că se ocupă și de problemele romilor”, spune un expert rom.²⁸

Angajații romi ai BJR-urilor mai acuză *lipsa unei metodologii de aplicare a Strategiei*, neimplicarea autorităților locale, lipsa de expertiză a majorității membrilor ne-romi, dar întâi de toate, lipsa fondurilor necesare derulării unor proiecte. Pe de altă parte, majoritatea BJR-urilor își desfășoară activitatea în spații improvizate, fără o minimă dotare tehnică. Răspunsul experților în situații de criză este limitat de subordonarea directă față de prefecți, aceștia trebuind să aprobe, spre exemplu, fiecare deplasare în teren sau intervenție de urgență în comunitățile de romi²⁹.

O *problemă* o constituie, în opinia experților, și *trecerea BJR-urilor sub autoritatea Prefecturilor*. „Chiar dacă există o fișă de post e angajaților BJR, cât de cât consistentă, aceștia sunt pe de o parte la îndemâna prefectului, pe de alta în subordinea Ministerului Administrației și Internelor, dar mai ales sunt eșalonul doi al Partidei Romilor. Ori, amestecul acesta nu e benefic. Oamenii nu mai știu de cine să asculte. Ei știu un singur lucru: că guvernul le dă bani să îndeplinească Strategia. Numai că acest lucru nu este adevărat: nu guvernul dă bani prefecturilor. Până și amplasarea acestor Birouri la nivelul prefecturilor este o problemă. Dacă ar fi amplasate la nivelul consiliilor județene, acolo unde în mod real sunt bani, am putea spune că guvernul poate să aloce fonduri pentru romi în baza unor programe regionale. Dar altfel, Prefectura nu are decât nume, nu și putere reală”, consideră Maria Ionescu.

²⁷ Conform Strategiei, Birourile Județene pentru problemele romilor (BJR) sunt responsabile de organizarea, planificarea și coordonarea activităților desfășurate la nivel județean.

²⁸ Interviu cu Elena State, expert pe problemele romilor în cadrul Prefecturii București.

²⁹ *Idem*. Vezi în plus și Raportul „Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei de îmbunătățire a situației romilor”, realizat de Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi și Open Society Institute unde este descrisă în detaliu situația specifică din cinci BJR-uri.

Mai departe, conform organigramei prevăzute în Strategie, și la nivelul primăriilor ar trebui angajați experți romi.³⁰ Numai că *numărul acestora continuă să fie foarte mic la nivelul țării*, asta deoarece primarii nu au fonduri pentru a acoperi acest post, iar aceștia preferă în aceste condiții să delege responsabilitățile unui funcționar fără expertiză. Oricum, din cele circa 3.000 de unități administrative locale, există angajați experți locali de etnie roma în doar circa 150, în condițiile în care romii se întâlnesc în aproape 1.500 de localități.³¹

Lipsa experților romi la nivel local are ca principală consecință inexistența unui inventar detaliat al problemelor comunităților. Birourile Județene pentru Romi ar trebui să primească din partea experților locali informații privind problemele reale ale oamenilor, iar lipsa acestui lucru împiedică și derularea unor proiecte și programe de impact.

Oricum, cel mai adesea, principalele probleme cu care se confruntă experții locali la nivelul comunităților de romi sunt legate de lipsa locuințelor și a utilităților (apă, canalizare, gaze naturale sau energie electrică), lipsa actelor de identitate, probleme cu primirea ajutoarelor sociale și lipsa locurilor de muncă.

Inexistența consensului în aplicarea Strategiei

Nu în ultimul rând, Strategia prevede constituirea la nivel local sau județean a unor grupuri de lucru mixte alcătuite din reprezentanți ai Birourilor Județene pentru Romi sau consilierii pentru romi, ONG-uri sau reprezentanți aleși ai comunităților de romi, în vederea evaluării principalelor nevoi ale populației de romi și aplicării programelor de sprijin a acestora.³²

Dintre instituțiile publice care cooperează în cadrul Grupurilor amintim: Agenția Națională de Pregătire și Ocupare a Forței de Muncă, Agenția Națională pentru Locuințe, Direcția pentru Sănătate Publică, Casa de Asigurări Sociale, inspectoratele de Poliție etc.

Deși măsura este bifată la capitolul „îndepliniri”, în realitate *este încă o mare discrepanță între cele asumate de guvern și ceea ce se întâmplă în realitate.* În aceste Grupuri mixte sunt implicate cel mai adesea persoane delegate de către autorități care nu au competența necesară pentru a aborda problemele specifice romilor. În plus, *lipsesc banii, ca și validarea instituțională* a acestor Grupuri mixte. Dar acestea, după cum am putut vedea mai sus, nu reprezintă o noutate.

³⁰ Conform Strategiei, experții locali pentru romi se subordonează atât BJR, cât și primarului. Ei reprezintă principalii mediatori dintre autoritățile publice și comunitățile de romi.

³¹ Interviu cu Ilie Dincă, subsecretar de stat în cadrul Departamentului pentru Relații Interetnice.

³² Măsura 10 din Planul general de măsuri al Strategiei guvernamentale de îmbunătățire a situației romilor.

Ce este specific Grupurilor mixte este *reticența a numeroase structuri non-guvernamentale de a se alătura experților și autorităților locale*, reținerea fiind generată atât de lipsa de coeziune a societății civile roma (atâta câtă este), dar mai ales de colaborarea dificilă cu Partida Romilor Social Democrată.³³

Deși Strategia a fost dezvoltată de un grup de organizații reprezentative ale romilor, după adoptarea ei guvernul a ales să lucreze preponderent cu o singură organizație, respectiv Partida Romilor. „Motivele au fost diverse, de la cele de natură politică, până la cele de natură personală, ca și de indiferență, să-i spunem așa, față de problematica romilor. Ce face Partida Romilor în situația asta? Își construiește propria turmă de aplaudaci, adică după o încercare nereușită de acaparare a Convenției Cadru a Romilor în 2001, anul următor face CARTELRO 430, o altă structură care a murit imediat, și pe urmă a făcut For Romenge, o structură de organizații neguvernamentale vasale Partidei Romilor. 90% din membri sunt legați în mod direct de președinții județeni sau de municipii din cadrul Partidei de la nivelul țării. Mai mult, sunt organizații pe listă care niciodată nu au declarat că sunt membre For Romenge, ori nu poate să fie păcălită Uniunea Europeană sau societatea civilă a romilor cu astfel de povești, că aceste organizații sunt reprezentative pentru România. Ele nu prea au activitate, multe dintre ele nu știu dacă au bilanț contabil depus pe ultimii ani. Nu le-am văzut niciodată la muncă, noi cei care cât de cât mai mișcăm în zona asta, nu-i cunoaștem, ca urmare nu are nici o valoare. Și cu aceasta se duc și flutură în fața Uniunii Europene că au participarea societății civile. Ori nu există așa ceva”.³⁴

Lucrurile acestea sunt totuși în general cunoscute și de către Uniunea Europeană, interesată de eficiența Strategiei în calitatea sa de principal finanțator al acesteia. Iată ce se spunea într-un raport al Institutului pentru o Societate Deschisă (OSI): „Experții locali pentru problemele romilor au fost în mare măsură numiți pe baza propunerilor făcute de Partida Romilor Social Democrată, fără a ține seama de procedurile standard de angajare sau de propunerile venite din partea altor reprezentanți ai societății civile a romilor. Astfel, s-a ajuns în situația ca o singură organizație politică să fie acceptată ca unic organism reprezentant al întregii populații de etnie roma, de mare diversitate, neținând seama de expertiza și experiența acumulată în cadrul altor ONG-uri ale romilor. De asemenea, activiștii romi acuză guvernul că, prin interacționarea sa selectivă cu societatea civilă, nu a făcut

³³ Raportul „*Monitorizarea implementării la nivel local a Strategiei de îmbunătățire a situației romilor*”, realizat de Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi și Open Society Institute, aprilie 2004.

³⁴ Interviu cu Florin Moisă, președinte executiv al fundației Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi. Opinii similare au fost exprimate și de reprezentanții altor organizații interviuați la realizarea raportului (Costel Berceș – Romani Criss și Gelu Duminiță – Agenția de Dezvoltare „Împreună”).

altceva decât să accentueze divizarea acesteia, în loc să faciliteze cooperarea în cadrul comunității de ONG-uri ale romilor”.³⁵

Și raportul de țară al Uniunii Europene pe anul 2003, privind progresele României în ce privește aderarea la UE, menționează „preocuparea” pentru faptul că Guvernul a ales să lucreze doar cu o singură organizație a romilor, lucru ce contravine principiilor auto-asumate prin Strategie.³⁶

În replică însă, reprezentanții guvernamentali consideră că organizațiile rome care cooperează în acest moment la aplicarea Strategiei sunt reprezentative.³⁷ În plus, șeful Departamentului pentru Relații Interetnice crede că există un decalaj cultural la romi: „A apărut astfel o elită a organizațiilor de romi, elită care face anumite programe, dar care nu merge în comunități. Este o elită care derulează programe pentru alți lideri. Mie mi se pare că în acest fel apare o ruptură, deoarece nevoile reale, de schimbare sunt în comunitățile locale”.³⁸ Cristian Jura justifică în acest fel o anunțată schimbare în modul de aplicare a strategiei, o schimbare orientată „spre lucruri mult mai vizibile, mult mai concrete, fezabile”. „Vrem rezultate concrete, pe baza unor programe integrate. Aceasta e o abordare nouă care va presupune că într-o anumită comunitate facem mai multe lucruri simultan: și infrastructură, și creare de locuri de muncă, și încercarea de a atrage copiii să meargă la școală. Sper ca această nouă abordare, pe care o vom aplica pentru prima dată în zona Zăbrăuți din București să dea cât mai repede primele rezultate concrete”.³⁹

Fonduri insuficiente...

Chestiunea banilor este întotdeauna una delicată, cu atât mai mult în cazul unui program de politici publice atât de complex și de dificil cum este cel al Strategiei.

Nu există o evidență foarte exactă a fondurilor alocate până acum pentru Strategie, ne-a declarat dl. Cristian Jura. Asta deoarece există mai multe surse de finanțare (atât guvernamentale, cât și din partea Uniunii Europene, plus alți donatori internaționali), dar și pentru că o parte din alocațiile bugetare ce merg către populație (îndeosebi pentru protecția categoriilor defavorizate) ajung implicit și în comunitățile de romi. Este vorba aici de ajutoarele sociale, de Legea 416/2001 privind venitul minim garantat, de ordonanța privind acordarea de rechizite școlare elevilor din familiile cu venituri redu-

³⁵ Raportul „*Monitorizarea Procesului de Aderare la Uniunea Europeană – Minorități etnice*”, Institutul pentru o Societate Deschisă (OSI), decembrie 2002.

³⁶ *Regular Report on Romania's Progress Towards Accession*, October 2003.

³⁷ Interviu cu Ilie Dincă, subsecretar de stat în cadrul Departamentului pentru Relații Interetnice.

³⁸ Interviu cu Cristian Jura, secretar de stat, șeful Departamentului pentru Relații Interetnice.

³⁹ *Idem.*

se, de banii din programul guvernamental „Cornul și laptele” (al cărui scop este reducerea abandonului școlar) etc. Oficiul Național pentru Romi estima că în anul 2003 aceste fonduri s-au cifrat la circa *10 milioane euro*.

Reprezentanții societății civile consideră că socotirea acestor din urmă bani este doar un artificiu contabil, ei nefiind alocați direct pentru Strategie, și de aceea nu ar trebui să se regăsească la capitolul cheltuieli. „Așa am putea adăuga și banii pentru salariile lucrătorilor din Birourile județene pentru romi, deși ei sunt doar funcționari publici. Totuși, pentru Strategia efectivă, guvernul a cheltuit doar 10 la sută din suma pe care ar fi trebuit să o aloce”,⁴⁰

Florin Moisă, președintele CRCR, spune că în anul 2001 s-a făcut, de către consultanți, o estimare a costurilor necesare pentru implementarea Strategiei, iar suma avansată ar fi fost de circa 105 milioane de euro. Din această sumă, contribuția guvernului ar fi trebuit să fie de circa 31%, iar restul să fie atras din finanțări externe. Moisă a estimat că până în prezent contribuția autorităților a fost de cel mult 3 milioane euro, adică de aproape zece ori mai puțin decât ar fi fost necesar.

Majoritatea banilor cheltuiți până acum pentru Strategie au venit prin intermediul programelor PHARE. Este vorba de:

– *900.000 de euro*, Programul PHARE RO.9803.01, prin care s-au finanțat 26 de proiecte concentrate pe programe de instruire și sprijin în găsirea unui loc de muncă, instruirea romilor pentru a deveni asistenți sociali, combaterea analfabetismului, integrarea copiilor în învățământul primar etc.

– *1.226.097 de euro*, Programul PHARE Societate Civilă (RO.0004.02.02) prin care s-au finanțat 37 de proiecte de parteneriat între comunitățile de romi și instituțiile administrației publice, în domeniul serviciilor sociale, administrației publice, educației, sănătății, comunicare și participare civică.

– Programul PHARE 2002, de continuare a sprijinirii Strategiei guvernamentale. Programul are o componentă de *1.200.000 de euro*, lansată în septembrie 2003, și al cărei principal scop este formarea profesională.

– *56.651.200.000 de lei* în programul „Parteneriat pentru sprijinul romilor – 2003. Acesta este un fond public gestionat de Secretariatul General al Guvernului și în urma căruia au fost selecționate 27 de proiecte în domeniul construcției de locuințe, integrarea romilor pe piața muncii, integrarea romilor în activități agricole. Conform declarațiilor unui oficial guvernamental, până în luna iunie 2004 se cheltuiseră 44 de miliarde de lei, adică 83.6% din suma totală.⁴¹

– *3.452.000 de euro* în cadrul Programului PHARE RO 2002.000-586.01.02, lansat în aprilie 2004. Această sumă se împarte pentru proiecte

⁴⁰ Interviu cu Florin Moisă, președinte executiv al fundației Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi.

⁴¹ Declarație a Ministrului pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului, Eugen Bejinariu. Conform buletinului informativ Divers (www.divers.ro), iunie 2004.

legate de sănătate (652 mii euro), pregătire profesională și activitate generatoare de profit (1,8 milioane euro) și mica infrastructură și construire de locuințe sociale.

La toate acestea mai trebuie adăugat programul Ministerului Educației și Cercetării care implementează un Program PHARE, finanțat de Comisia Europeană și Guvern, denumit „Accesul la educație a grupurilor dezavantajate, cu focalizare pe romi”, cu un buget de 7 milioane euro. Și nu în ultimul rând, Partida Romilor Social Democrată, care reprezintă minoritatea romilor în Parlament, primește anual o subvenție care în anul 2003 a fost de 24 miliarde lei.⁴²

...dar și slabă capacitate de absorbție a ONG-urilor

Toate organizațiile non-guvernamentale ale romilor consideră că sumele alocate pentru aplicarea Strategiei sunt insuficiente, cel mai adesea fiind amintită situația anului 2002 când Guvernul nu a prevăzut în buget vreun leu pentru Strategie.

Cu toate acestea, fonduri pentru derularea de programe menite să contribuie la îmbunătățirea situației romilor sunt destul de numeroase: Banca Mondială, prin programul său de combatere a sărăciei, organizațiile din structura Națiunilor Unite, diferite fonduri regionale sau chiar fonduri din bugetul ministerelor românești. „Bani ar fi, dar multe ONG-uri nu au capacitatea de a atrage aceste resurse. Trebuie mai multă inventivitate și ar trebui să existe așa ceva pentru că multe programe la mijlocul anilor 90 au fost derulate tocmai pentru pregătirea activiștilor ONG în domeniul atragerii de fonduri”, consideră un expert rom.⁴³

De asemenea, organizațiile non-guvernamentale nu au suficiente resurse umane sau materiale pentru a acoperi contribuția proprie în cadrul programelor Uniunii Europene. Ele acuză totodată și birocrăția inerentă programelor PHARE. Dar liderul organizației, care până în prezent a fost principalul ordonator de credit al acestor programe, spune că asta e o falsă problemă: „Birocrăția proiectelor PHARE nu poate să fie înlăturată, pentru că e vorba de bani publici și trebuie să existe un control foarte strict al felului în care aceștia se cheltuiesc. Și atunci nu putem renunța la niște standarde pentru că o organizație nu e capabilă să le îndeplinească. Putem în schimb să aducem organizația la capacitatea de care ar avea nevoie ca să răspundă provocărilor proiectelor PHARE. Și asta se face, sunt tot felul de training-uri, dăm consultanță acolo unde este cazul, informăm etc. Și nu se poate schim-

⁴² Raport privind progresele înregistrate în implementarea Strategiei guvernului de îmbunătățire a situației romilor, Ministerul Informațiilor Publice, aprilie 2003.

⁴³ Interviu cu Maria Ionescu, expert în cadrul Oficiului pentru Problemele Romilor.

ba asta pentru un număr relativ mic de organizații, de aceea trebuie să ridicăm organizația la standardul respectiv, nu să coborâm standardul”.⁴⁴

În ciuda nemulțumirii unor organizații în legătură cu rigiditatea procedurilor de obținere a fondurilor PHARE, sprijinul Uniunii Europene a făcut posibilă implementarea multor proiecte adresate nevoilor reale ale romilor.

Un exemplu foarte bun în ce privește derularea unor astfel de programe cu impact, chiar în lipsa fondurilor alocate prin intermediul Strategiei, este cel al Ministerului Educației unde a contat mai mult inițiativa și efortul personal, decât primirea unor bani de la buget. Astfel, secția de limba romani la Universitate sau cursuri speciale pentru profesori s-au organizat cu ani buni înainte de elaborarea Strategiei. „Începând cu anul 1999, noi deja am debutat cu școli de vară în care am format câte 45 până la 60 de tineri romi din comunități, pentru a-i abilita să funcționeze ca profesori necalificați de limba și istoria romilor. Toți aceștia au intrat în sistemul școlar ca profesori”, spune profesorul Gheorghe Sarău. Acesta consideră că Strategia este importantă doar pentru că oferă un cadru juridic promovând principiile precum măsurile afirmative (locuri speciale pentru tineri romi în licee sau învățământul universitar) sau necesitatea cultivării limbii romani la toate nivelele.⁴⁵

6. Concluzii și recomandări

Strategia Guvernului de îmbunătățire a situației romilor reprezintă indiscutabil un pas important înainte în ce privește includerea, în sens larg, a etnicilor romi în ansamblul societății românești.

La trei ani de la adoptarea sa, Strategia a reușit să definească un cadru juridic, să stabilească un set de obiective, ca și măsurile necesare pentru realizarea acestora.

Cu toate acestea, rezultatele concrete în ce privește implementarea Strategiei continuă să nu fie foarte vizibile. Trei ani de zile este desigur un interval de timp scurt pentru înregistrarea unor schimbări notabile la nivelul vieții comunităților de romi (cu atât mai mult în ce privește schimbarea mentalităților, fie a romilor, fie a majorității), dar Strategia pare totuși ajunsă într-un punct de blocaj.

Pentru ca totuși procesul de implementare a Strategiei guvernamentale să devină unul real, eficient și cu rezultate concrete considerăm că este nevoie de *aplicarea unor măsuri* foarte clare:

⁴⁴ Interviu cu Florin Moisă, președinte executiv al fundației Centrul de Resurse pentru Comunitățile de Romi.

⁴⁵ Interviu cu prof. Gheorghe Sarău, inspector pentru problemele minorității roma în cadrul Ministerului Educației și Cercetării.

Eficiențizarea structurii de management a implementării Strategiei.

După cum am văzut, funcționarea Comitetului Mixt de Monitorizare și Implementare este una deficitară. Comitetul va trebui să asigure în realitate o coordonare a activităților la nivel central și local, să planifice și să evalueze permanent activitatea persoanelor implicate în implementarea Strategiei.

Comitetul trebuie să fie condus de o persoană influentă, cu puteri reale, lucru care ar trebui să se întâmple și în cazul Oficiului Pentru Problemele Romilor.

Prezența și implicarea specialiștilor romi din Comitetul Mixt ar trebui mărită și impulsionată.

Nu în cele din urmă, trebuiesc reactivate Comisiile pentru Romi de la nivelul ministerelor implicate în derularea Strategiei.

Poate fi luată în calcul inclusiv înființarea unui organism distinct care să fie responsabil de implementarea efectivă a Strategiei guvernamentale și/sau să existe o funcție explicită în cadrul Oficiului pentru Romi cu acest rol.

Avertizarea autorităților locale asupra obligațiilor pe care le au în aplicarea Strategiei. Una dintre cele mai serioase probleme ale României post-comuniste continuă să fie implementarea greoaie sau defectuoasă a legislației existente. Acest fenomen se întâlnește foarte adesea și în cazul procesului de aplicare a Strategiei și se datorează fie birocrăției sau necunoașterii legilor, fie pur și simplu refuzului autorităților locale de a se implica. De aceea, Guvernul va trebui să trimită un semnal foarte clar prefectilor și autorităților locale privind obligația lor de a se implica în aplicarea Strategiei, dar să le asigure totodată resursele financiare și logistice pentru acest lucru.

Pe de altă parte, trebuie ca Grupurile de lucru mixte, alcătuite din reprezentanți ai Birourilor Județene pentru Romi sau consilierii pentru romi, ONG-uri sau reprezentanți aleși ai comunităților de romi, să devină funcționale și eficiente.

Este nevoie totodată de găsirea unor mecanisme de sancționare a persoanelor și instituțiilor care nu își îndeplinesc sarcinile pe care și le-au asumat prin Strategie.

Întărirea capacității instituționale a BJR și la nivelul primăriilor. La nivelul Birourilor Județene pentru Romi ar trebui să lucreze experți care să se ocupe exclusiv de problemele romilor. Aceștia ar trebui să li se ofere o metodologie de aplicare a Strategiei și să li acorde mai multă capacitate de decizie. Ar trebui luată în calcul și posibilitatea trecerii BJR-urilor de sub autoritatea Prefecturilor sub cea a Consiliilor județene, ca o modalitate de a obține mai mulți bani pentru derularea de proiecte.

Trebuie găsite soluții pentru înființarea de posturi de experți pe problemele romilor în toate localitățile unde aceștia sunt în număr semnificativ.

Nu în ultimul rând, trebuie create premisele unui proces de selecție și a unei competiții corecte pentru ocuparea posturilor de experți romi.

Suplimentarea fondurilor alocate Strategiei. Testarea eficacității Strategiei se poate face doar în măsura în care se obțin rezultate vizibile. Or, pentru acest lucru este nevoie în primul rând de bani. Până în acest moment, Guvernul, în calitatea sa de finanțator, a alocat resurse insuficiente pentru implementarea Strategiei. Este de asemenea foarte important ca banii să fie direcționați în mod nemijlocit către proiecte cu rezultate concrete, care să influențeze în mod real viața membrilor comunităților de romi.

Respectarea principiului consensualității în aplicarea Strategiei. Colaborarea dintre executiv și organizațiile reprezentative ale romilor trebuie să devină una reală și trebuie renunțat la parteneriatul cu un unic reprezentant al întregii populații de etnie roma. Desigur că este mai ușor și mai eficient să se lucreze cu un unic reprezentant, dar trebuie găsite modalități și pentru stabilirea de parteneriate punctuale, unde anumite organizații au experiență și expertiză dovedite.

Acest reprezentant principal ar putea fi o Fundație de interes public (lucru de altfel specificat și în Strategie) care să reunească reprezentanții cei mai autorizați ai comunității roma.

La rândul lor, organizațiile romilor trebuie să își ia mai în serios rolul de facilitator al comunicării între comunitățile locale și autorități sau persoanele responsabile de implementarea Strategiei.

Lărgirea perspectivei în abordarea Strategiei. În momentul de față, Guvernul pare să aibă tendința de a privi Strategia dintr-o perspectivă strict socială, conform căreia o mare parte din problemele romilor sunt legate de sărăcie și sub-dezvoltare, de lipsa de participare la viața publică. De aici orientarea preponderentă către programe de construcție de locuințe, de crearea de locuri de muncă, campanii sanitare sau programe educaționale. De aceea, nu trebuie ignorată perspectiva specifică societății civile a romilor și care spune că problema esențială este legată de discriminarea și de excluderea socială a romilor. O primă măsură în acest sens ar putea fi desemnarea unui reprezentant rom în structura de conducere a Consiliului Național pentru Combatere a Discriminării.

Sprrijinirea unor programe coerente care să promoveze identitatea etnică și îndepărtarea stigmatului asociat etniei roma. În acest sens, ar trebui sprijinite elitele sociale și culturale ale romilor prin încurajarea implicării acestora în chestiunile legate de dezvoltarea comunitară. Pentru aceasta, trebuie activat Centrul Cultural pentru comunitatea roma (instituție ce există doar pe hârtie) care să includă Muzeul Culturii și Civilizației Roma și un Teatru al Romilor.

Identificarea unor modalități de monitorizare a aplicării Strategiei. Deși implementarea Strategiei se face, în general, în mod transparent, lipsește în acest moment un mecanism de control și monitorizare a acestui proces. De aceea, dincolo de evaluările periodice pe care le fac instituțiile guvernamentale implicate în Strategie, organizațiile internaționale ar trebui la rândul lor să dezvolte un mecanism de urmărire și evaluare a aplicării Strategiei.

Iunie 2004