



PROCESUL DE IMPLICARE A COMUNITĂȚII ÎN ABORDAREA DLRC / CLLD PENTRU DEZVOLTAREA ZONELOR MARGINALIZATE

Indicatori ai procesului de implicare a comunității

GHID

iunie 2023

Cuprins

Introducere.....	4
Scop.....	5
Formele și principiile consultării	6
Factorii importanți care determină calitatea și rezultatele consultării	9
LISTA DE VERIFICAT	11
Etapa I - Pregătirea consultării.....	11
Etapa II – Desfășurarea consultărilor.....	11
Etapa III Rezultatele procesului de consultare	13

Introducere

Consultarea comunităților în procesul de dezvoltare este considerată esențială la nivelul Uniunii Europene, așa cum este demonstrat de evoluția abordării de tip LEADER în zonele rurale, încă din anul 1991¹. Din 2007, după ce a devenit membru al Uniunii Europene, România a respectat regulamentele aplicabile pentru dezvoltare rurală și coeziune socială, având inclusă axa prioritară LEADER în PNDR 2007-2013² și ulterior DRRC în mediul urban³ în perioada de programare 2014-2020 în Programul Operațional Capital Uman și în Programul Operațional Regional.

Consultarea comunității este văzută de către Uniunea Europeană ca fiind una dintre condițiile necesare implementării cu succes a politicilor destinate romilor. Comisia Europeană a dezvoltat un instrument denumit „Cele 10 principii de bază comune privind incluziunea romilor”⁴. Ultimul principiu se numește „Participarea activă a romilor” și recomandă implicarea romilor și a reprezentanților lor în toate procesele care privesc dezvoltarea de politici sau implementarea de proiecte. Scopul este ca romii să nu rămână doar beneficiari ai proiectelor, ci să se implice activ în dezvoltarea comunității locale.

Deși au existat două cicluri de finanțare pentru CLLD rural și un ciclu pentru CLLD urban, nu există o descriere și o evaluare a modului în care comunitățile au fost implicate activ în elaborarea și în implementarea strategiilor. Colectarea și distribuirea bunelor practici, dar și a provocărilor din teren ar putea duce la o îmbunătățire a acestui proces în perioada următoare.

În România nu există multe studii detaliate care să surprindă experiența ONG-urilor (care, de cele mai multe ori, joacă rolul de animator) sau a autorităților publice în încercarea de a implica comunitatea în mod activ în toate etapele unui proiect. Există organizații locale care funcționează ca un factor de legătura între autorități și comunitatea de romi, există exemple de bună practică (de ex. metodologia ROMACT, implementată din anul 2014 în 114 localități, prevede în fiecare localitate inițierea unui grup de lucru format din reprezentanți ai comunității și ai autorităților locale), dar replicarea lor nu este întotdeauna facilă.

¹ 1991-1994 - abordarea LEADER I, abordare teritorială, integrativă și participativă, 1994-1999 – LEADER II, 2000-2006 – LEADER+

² Regulamentul 1698/2005

³ Evoluția abordării DLRC în mediul urban a început în 1989 cu Inițiativa pilot Urban, a urmat perioada 1994-1999 inițiativa URBAN I, 2000-2006 – Inițiativa URBAN II.

⁴ <https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/7573706d-e7c4-4ece-ae59-2b361246a7b0>

Deși există exemple pozitive, în România încă este nevoie de îmbunătățirea aplicării acestui principiu. Într-un raport de evaluare a modului în care CLLD a contribuit la incluziunea romilor în Bulgaria, Republica Cehă și România⁵, dezvoltat de către European Roma Grassroots Organisations Network (ERGO), România a fost evaluată cel mai slab (calificativul 2 pe o scară de la 1 la 10) în ceea ce privește participarea efectivă a romilor în CLLD.

Scop

Scopul acestui demers este realizarea unei liste (checklist) de elemente care trebuie să fie urmărite în aplicarea procesului de consultare a comunității pentru realizarea și implementarea strategiilor CLLD.

Nu există o rețetă ideală pentru desfășurarea acestui proces. Există bune practici locale, dar replicarea lor poate avea limite semnificative, dacă avem în vedere diferențele mari între comunități, nevoile și contextele diferite. Experiența ROMACT și rezultatele obținute au demonstrat că abordarea individualizată, bazată pe nevoie și specificul fiecărei comunități, generează efectele dorite în procesul de dezvoltare locală.

Există instrumente diverse prin care se poate face consultarea comunității⁶ (exemplele ar trebui incluse ca anexă în ghidurile de aplicare CLLD), există etape diferite ale procesului, grade de consultare, dar realitatea din teren ne împiedică să formulăm recomandări foarte specifice legate de acest proces.

Ceea ce trebuie să avem foarte clar este scopul acestui proces de consultare: formularea soluțiilor corelate cu nevoile specifice și includerea în strategiile CLLD a priorităților exprimate de către comunitate. Spre deosebire de alte abordări utilizate în programe finanțate de Uniunea Europeană, specificul acestei abordări constă în faptul că agenda și deciziile nu sunt dezvoltate și implementate de un singur actor (autoritate publică locală, actor privat etc.), iar beneficiarul este implicat în mod direct în procesul de construcție și de implementare a strategiei de dezvoltare. Includerea însă nu trebuie să fie una formală. Finanțatorul nu poate trage foarte multe concluzii privind eficiența acestui proces doar dintr-o listă de prezență și din fotografii. Trebuie să se asigure că au fost respectate un minimum de cerințe, o listă de procese/evenimente.

⁵ <https://nevoparudimos.ro/wp-content/uploads/2021/03/ERGO-Network-Community-Led-Local-Development-CLLD-and-Roma-Inclusion-Evaluation-2014-2020-synthesis-report.pdf>

⁶ https://icma.org/sites/default/files/305431_IAP2%20Public%20Participation%20Toolbox.pdf

Abordarea acestui studiu este de a prezenta pe scurt etapele standard ale consultării, așa cum sunt detaliate de literatura internațională, și apoi de a menționa factorii specifici care determină calitatea și rezultatele consultării în contextul CLLD.

În final studiul vine cu o listă a celor mai importante etape și procese care să fie verificate.

Formele și principiile consultării

Conform „Documentului de referință despre consultarea publică” al OECD⁷, există 3 forme de interacțiune care, în practică, se suprapun destul de des:

- Notificare – informarea publicului referitor la anumite decizii. Este un proces unilateral și nu este considerat ca fiind consultare, dar poate fi un prim pas în acest proces.
- Consultare – este căutarea activă a opiniilor tuturor actorilor implicați. Se manifestă sub forma unui schimb de informații și are drept scop creșterea calității regulamentelor / proiectelor aflate în dezbateră.
- Participare – este implicarea activă a actorilor în formularea obiectivelor, a politicilor sau a abordărilor. Scopul este, de obicei, facilitarea implementării, îmbunătățirea consensului și a sprijinului între părțile implicate.

Asociația Internațională pentru Participare Publică sugerează forme asemănătoare de participare⁸. Primele două sunt identice, iar etapa a treia este împărțită în alte 3 forme: implicare, colaborare și împuternicire. Implicarea este lucrul direct cu publicul pentru a fi siguri că înțelege toate aspectele și poziția celorlalți parteneri.

Colaborarea constă în crearea unui parteneriat cu comunitatea sau cu diverse grupuri din comunitate, inclusiv pentru dezvoltarea de planuri alternative. Împuternicirea / capacitatea este plasarea deciziei în mâinile beneficiarului. Aceste ultime 3 etape trebuie aplicate luând în calcul sistemul de luare a deciziilor în GAL.

După ce a documentat mai multe forme și proiecte inovative de consultare a publicului în mai multe țări, OECD a formulat 11 principii de bună practică pentru procesele de consultare⁹:

⁷ <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

⁸ <https://organizingengagement.org/models/spectrum-of-public-participation/>

⁹ https://www.oecd.org/gov/open-government/good-practice-principles-for-deliberative-processes-for-public-decision-making.pdf?_ga=2.39573923.1053354873.1681129317-238603365.1681129317

1. SCOPUL – este formulat clar și este definit ca o problemă publică.
2. RESPONSABILITATEA – autoritatea publică locală trebuie să răspundă și să acționeze la timp la recomandările venite din partea publicului.
3. TRANSPARENȚA – procesul trebuie anunțat din timp; toate materialele pregătitoare ale întâlnirii, precum și materialele din timpul întâlnirii trebuie distribuite către toți participanții; sursa de finanțare a proiectului trebuie să fie făcută publică; rezultatele procesului de consultare și efectul asupra strategiei trebuie făcute publice.
4. INCLUZIUNEA – trebuie găsite metode de implicare a tuturor grupurilor, mai ales a celor dezavantajate.
5. REPREZENTATIVITATEA – toate categoriile de populație care se regăsesc în structura comunității trebuie să fie reprezentate în procesul de consultare.
6. INFORMARE – cetățenii trebuie să primească acces la informațiile relevante; trebuie asigurată posibilitatea de a adresa întrebări și de a primi răspunsuri.
7. DELIBERAREA – grupul consultat trebuie să se pună de acord cu sugestiile comune pe care să le prezinte autorităților publice.
8. TIMP – este nevoie de un timp adecvat pentru comunitate să înțeleagă propunerile venite către membrii ei și pentru ca aceștia să formuleze la rândul lor propuneri pertinente.
9. INTEGRITATEA – procesul de consultare trebuie desfășurat de o echipă diferită de cea a autorității locale sau a implementatorului proiectului, cineva care să acționeze ca un mediator.
10. CONFIDENȚIALITATE – trebuie să existe o protecție a participanților la proces față de o expunere media nedorită și trebuie asigurată o independență a acestora, pentru a nu fi influențați de diferite grupuri de interes.
11. EVALUARE – participarea trebuie evaluată pe baza unor criterii obiective.

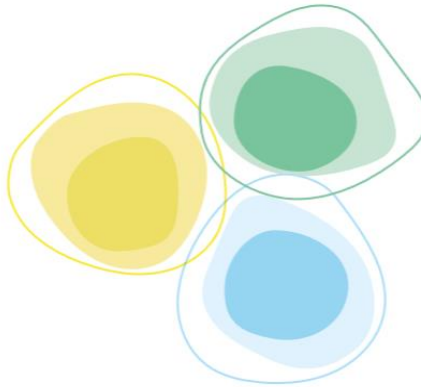
De asemenea, recent la nivel european a fost lansată o nouă modalitate de consultare a comunității în cadrul abordării New European Bauhaus, un instrument menit să faciliteze tranziția către o societate și o economie verzi.

Acest instrument este ghidat de trei valori, fiecare având câte trei „ambiiții” sau obiective, după cum se vede în figura de mai jos¹⁰:

¹⁰ https://new-european-bauhaus.europa.eu/use-compass_en

Together

- AMBITION I: to include
- AMBITION II: to consolidate
- AMBITION III: to transform



Sustainable

- AMBITION I: to repurpose
- AMBITION II: to close the loop
- AMBITION III: to regenerate

Beautiful

- AMBITION I: to activate
- AMBITION II: to connect
- AMBITION III: to integrate

Una dintre valori este cea denumită „împreună”, concept fundamental care stă și la baza abordării CLLD. Obiectivele sunt graduale – primul este acela de a include, al doilea este cel de a consolida și al treilea este cel de a transforma.

Pentru a include trebuie asigurată egalitatea, accesibilitatea și prioritizarea grupurilor marginalizate. „Consolidarea” este a doua etapă, cea în care este adresată segregarea, este urmărită stabilitatea socială, iar resursele sunt împărțite în mod echitabil. Ultima etapă, „transformarea” este cea în care se ajunge la o dezvoltare a întregii societăți și sunt găsite noi modalități de conviețuire.

Dincolo de noutatea și de complexitatea acestui instrument, ceea ce este relevant pentru acest studiu este faptul că există o etapizare a intervenției, iar proiectele au la bază percepțiile existente și urmăresc nu doar îmbunătățirea spațiului fizic, ci îmbunătățirea relațiilor din cadrul comunității. Această abordare trebuie să fie reflectată în modul în care se realizează procesul de consultare a comunității, în sensul testării percepției și a relațiilor comunității cu celelalte grupuri și instituții, și în sensul unei abordări etapizate, sustenabile.

Introducerea unor teme sensibile în consultare nu poate fi făcută dacă nu este construită o minimă încredere între părți.

Factorii importanți care determină calitatea și rezultatele consultării

Implicarea romilor sau a altor categorii vulnerabile în procesul de planificare și de implementare a proiectelor nu este un exercițiu ușor. Deși intențiile sunt bune (de ambele părți) acest proces se poate încheia cu un eșec. Aceasta duce la frustrare și la perpetuarea stării de izolare și sărăcie a grupurilor marginale.

Situațiile din teren sunt foarte diferite, de multe ori comunitățile nu sunt omogene (ca structură de vârstă, educație, religie, etnie, statut economic etc.) și pot avea o mărime considerabilă. De asemenea, teritoriul GAL poate cuprinde mai multe comunități cu nevoi și specificități diferite. Ca urmare, procesul de consultare trebuie adaptat realităților din teren.

Iată câteva exemple de provocări care pot fi întâlnite. Scopul este de a descrie cum anume aceste provocări influențează procesul de consultare.

1. Nu întotdeauna oamenii sunt ușor de conving să ia parte la acest proces. Cauzele pot fi multiple: lipsa de comunicare cu autoritățile locale, neîncrederea sau neînțelegerea procesului, lipsa acestui exercițiu și perceperea lui ca un lucru inedit, neîncrederea în autoritățile locale, lipsa de timp, de voință.
2. Sunt comunități în care nevoile fundamentale (locuire, apă, drum etc.) nu sunt îndeplinite. Acestea sunt, de obicei, considerate ca fiind prioritățile comunității de către locuitori. Orice altă idee care vizează dezvoltarea comunității poate fi considerată mai puțin relevantă, ceea ce duce la dezinteres față de procesul de consultare.
3. În multe comunități sărace, relația cu primăria este una deficitară (promisiuni neonorate ale autorității locale, ignorarea totală a problemelor etc.). În aceste situații încrederea trebuie recâștigată. Un mediator ar putea facilita procesul de consultare.
4. Acolo unde există lipsă de încredere între actori, procesul de consultare nu poate fi decât unul „de fațadă”, fără esență. Sunt comunități care au trecut prin astfel de procese, în care opiniile lor nu au fost luate în considerare sau în care comunicarea a fost lipsită de transparență. În astfel de situații consultarea nu are șanse reale de reușită fără recâștigarea încrederii.
5. Spațiul și timpul în care se realizează consultările sunt foarte importante. Locul trebuie să fie cât mai accesibil comunității și trebuie, de asemenea, ales un timp convenabil pentru acest proces.

6. Discuția cu un singur reprezentant al comunității nu este întotdeauna eficientă. Există, de obicei, așteptarea (de multe ori nerealistă) ca o comunitate săracă să fie omogenă și să existe un singur reprezentant. Chiar dacă (posibil la unele comunități de romi tradiționale) comunicarea se face de către un singur reprezentant, există grupuri în interiorul comunității care nu trebuie să lipsească din procesul de consultare.
7. Procesul de consultare a comunității este cel mai bine realizat de către un mediator, care are acces atât la comunitate, cât și la autorități locale. Acest mediator este singurul care poate pune la masa negocierilor părțile, mai ales în situații în care există neînțelegeri.
8. Neadecvarea instrumentelor folosite în timpul consultării la specificul comunității poate fi o problemă reală. Poate că cetățenii nu au timpul necesar sau abilitatea de a citi planuri urbanistice sau strategii elaborate. În multe cazuri discuțiile directe sau în grupuri mici pot fi mult mai eficiente.
9. Durata procesului – consultarea reală nu este un proces care să dureze puțin, mai ales acolo unde nu există încredere între comunitate și ceilalți actori. Consultarea este doar o parte din procesul de dezvoltare a strategiei CLLD. Dacă timpul dedicat construirii acestei strategii este scurt, atunci procesul de consultare va fi simplificat.
10. Comunicarea reală cu comunitatea poate fi o problemă. De obicei, cineva care nu a mai fost acolo, sau care nu se bucură de încrederea oamenilor, nu va primi date și păreri sincere. Comunicarea reală cu oamenii care trăiesc în sărăcie poate fi o provocare pentru autorități.
11. Relațiile intra și extra comunitare pot fi de asemenea greu de gestionat din diverse motive. În aceste situații este nevoie de timp și de un mediator pentru a ajunge la concluzii comune.

Situațiile descrise mai sus pot influența semnificativ rezultatul consultărilor cu comunitatea. De aceea e nevoie de un plan pentru a aborda fiecare problemă specifică care poate apărea, chiar înainte de a demara procesul de consultare.

LISTA DE VERIFICAT

Etapa I - Pregătirea consultării

	DA	NU
1. Există un plan al consultărilor?		
2. Există o listă a grupurilor defavorizate care urmează a fi consultate?		
3. Există o cunoaștere a caracteristicilor grupurilor relevante care trebuie consultate?		
4. Există o corelare a instrumentelor folosite în consultare cu caracteristicile populației care urmează a fi consultate?		
5. Există o listă a principalilor actori din comunitate (ONG-uri reprezentative, mediatori, lideri formali sau informali, reprezentanți ai grupurilor defavorizate etc.) care urmează a fi consultați?		
6. Există o înțelegere a provocărilor care pot apărea în timpul procesului de consultare?		
7. Au fost colectate alte informații relevante despre comunitate (dacă acestea lipsesc)?		
8. Există un mediator (persoană specializată) care va desfășura aceste consultări?		

Etapa II – Desfășurarea consultărilor

	DA	NU
Gradul 1 – Informarea asupra procesului de consultare		
1. A fost comunicat clar scopul consultărilor?		
2. Au fost comunicate așteptările legate de contribuția fiecărui actor la procesul de consultare?		
3. A fost comunicat modul în care se vor desfășura consultările?		
4. A fost comunicat și agreat un program al consultărilor?		
Gradul 2 – Informarea asupra conținutului consultării		
5. Participanților li s-a explicat instrumentul CLLD?		

6. Participanții au primit informații despre activitățile derulate în trecut în CLLD (sau despre eforturile de dezvoltarea a comunității) și intențiile pentru noul CLLD?		
7. Participanții au primit informații despre intențiile GAL referitoare la dezvoltarea comunității (dacă acestea există)?		
Gradul 3 – Desfășurarea consultărilor		
8. Au existat consultări cu mai multe grupuri din interiorul comunității? Dacă da, bifați care din următoarele grupuri au fost consultate: <ul style="list-style-type: none"> • Părinți sau bunici care au copii în îngrijire; • Persoane cu dizabilități; • NEETs; • Persoane fără un loc de muncă stabil; • Persoane beneficiare de ajutor social; • Bătrâni; • Copii și familiile copiilor aflați în sărăcie sau în pericol de abandon școlar; • Persoane care au intenția de a migra (temporar sau definitiv) sau de a părăsi comunitatea, generând schimbări demografice în comunitate pe termen mediu și lung. 		
9. Câte consultări au existat cu fiecare grup? Grup:.....Nr. consultări..... Grup:.....Nr. consultări.....		
10. Au fost colectate opiniile cetățenilor cu privire la strategia CLLD, dacă există deja o formă a ei?		
11. Au fost cerute opiniile cetățenilor legate de prioritățile pe care ei le vor include în strategia CLLD?		
12. A fost întocmită o listă cu sugestiile de îmbunătățire a strategiei GAL rezultată din consultările avute?		
13. A fost comunicată această listă finală tuturor participanților la consultări?		
14. A fost comunicat faptul că este posibil ca nu toate sugestiile să fie regăsite în forma finală a strategiei CLLD?		
15. A fost comunicat faptul că există mai mulți actori cu care se negociază forma finală a strategiei GAL?		
16. Există un raport final post-consultare care, pe lângă sugestiile cetățenilor, cuprinde și alte informații, de genul principalelor provocări întâlnite și (eventual) dificultăți în desfășurarea acestui proces?		

Etapa III Rezultatele procesului de consultare

	DA	NU
1. Sugestiile rezultate în urma procesului de consultare au fost incluse în strategia CLLD?		
• Mai puțin de 50%		
• Mai mult de 50%		
2. A fost comunicată strategia finală tuturor participanților la procesul de consultare?		