

2014

ПОЛАЗНА СТУДИЈА
ЗА ИЗРАДУ СТРАТЕГИЈЕ ЗА
ИНКЛУЗИЈУ РОМА У СРБИЈИ
УСАГЛАШЕНЕ СА
СТРАТЕГИЈОМ ЕВРОПА 2020

ГОРАН БАШИЋ
ВЛАДАН ЈОВАНОВИЋ
АНДРЕА ЧОЛАК
ЈАСМИНА ИВАНОВИЋ

САДРЖАЈ

1. УВОД
2. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ИНКЛУЗИЈУ РОМА 2015 – 2025.
 - 2.1. ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА НАЦИОНАЛНИМ СТРАТЕГИЈАМА ИНТЕГРАЦИЈЕ РОМА
 - 2.2. СТРАТЕГИЈА „ЕВРОПА 2020“
 - 2.3. ОДНОС ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ МЕРА И АКТИВНОСТИ
3. АНАЛИЗА ПОСТИГНУЋА СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА ИЗ 2009. ГОДИНЕ
 - 3.1. СИТУАЦИОНА АНАЛИЗА
 - 3.1.1. ПАРАДИГМА
 - 3.1.1.1. Подаци о броју корисника мера интеграције
 - 3.1.1.2. Управљање „Стратегијом“
 - 3.1.1.3. Корисници мера интеграције и прикупљање података о националној припадности
 - 3.1.1.4. Капацитети јавне управе и сервиса
 - 3.1.1.5. Праћење резултата
 - 3.2. АНАЛИЗА ПОСТИГНУЋА СТРАТЕШКИХ МЕРА
 - 3.2.1. СПРОВОЂЕЊА „СТРАТЕГИЈЕ“ У ОБРАЗОВАЊУ
 - 3.2.2. СПРОВОЂЕЊА „СТРАТЕГИЈЕ“ – ЗАПОШЉАВАЊЕ
 - 3.2.3. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ - СТАНОВАЊЕ
 - 3.2.4. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ – ЗДРАВЉЕ
4. УСЛОВИ, ВРЕДНОСТИ, НАЧЕЛА, ОБЛАСТИ И СТРУКТУРА „СТРАТЕГИЈЕ ЗА ИНКЛУЗИЈУ РОМА У Србији 2015 – 2025“
 - 4.1. УСЛОВИ
 - 4.1.1. ПОЛИТИЧКА ВОЉА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ
 - 4.1.2. УПРАВЉАЊЕ СТРАТЕГИЈОМ
 - 4.1.3. КА КОМЕ СУ СТРАТЕШКЕ МЕРЕ УСМЕРЕНЕ
 - 4.2. ВРЕДНОСТИ
 - 4.2.1. СЛОБОДА ОД УСКРАЂЕНОСТИ
 - 4.2.2. ДОСТОЈАНСТВО ЛИЧНОСТИ
 - 4.2.3. ПРАВИЧНОСТИ
 - 4.2.4. ЉУДСКА ПРАВА
 - 4.3. НАЧЕЛА

4.3.1. ИНКЛУЗИЈА

4.3.2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

4.3.3. АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ

4.3.4. УЧЕШЋА И СУБСИДИЈАНА ОДГОВОРНОСТ

4.3.5. РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА, ЕКОНОМИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

4.4. ЦИЉНА ГРУПА

4.5. ОБЛАСТИ (ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ)

4.6. СТРУКТУРА И ВРЕМЕНСКО ОДРЕЂЕЊЕ

4.6.1. СТРУКТУРА

4.6.2. ВРЕМЕНСКО ОДРЕЂЕЊЕ

5. ЗАКЉУЧАК

1. УВОД

„Стратегија за унапређење положаја Рома“¹ (у даљем тексту Стратегија) у Републици Србији се примењује од 2009. године. Њен основни циљ је да допринесе развоју мера и активности на основу којих се сузбија сиромаштво код Рома који су према свим показатељима најугроженија друштвена група. Због изузетно неповољног социјално-економског положаја и дискриминације са којом се суочавају стручњаци их дефинишу појмом „ено класе“.

Стратешким мерама настојало се да се отклоне узроци сиромаштва и дискриминације са којима се суочава већина грађана ромске националности. Додатним мерама у јавним политикама којима је уређено образовање, запошљавање, становање, здравствена и социјална заштита и осигурање требало је створити нормативне и институционалне услове за фактичко унапређење њиховог друштвеног положаја. Поред тога, Стратегија је била усмерена и на друге области у којима је требало постићи утврђени циљ: решавање проблема у вези са остваривањем грађанских права (накнадни упис у Матичну књигу рођених, држављанство, лична документа и исправе) и проблема избеглих и расељених лица; јачање положаја Ромкиње; унапређење културе и информисања Рома и њихово оснаживање за учешће у јавном животу.

За остваривање овог амбициозног документа Влада Републике Србије је усвојила два акциона плана: први, за период од две године, усвојен је у јулу 2009. године и други, који је уз пуно проблема усвојен 2013. године, а окончаће се 1. јануара 2015. године. Почетком следеће године окончава се и мандат регионалне иницијативе „Декада Рома“ (2005 – 2015) којој је Србија приступила и у оквиру које су и спровођене стратешке мере.

Окончање „Декаде“ и акционог плана за спровођење Стратегије, али и неповољне анализе и извештаји о оцени успешности и ефикасности стратешких мера повод су за израду студије на основу које би требало приступити писању новог стратешког документа који би требало да, на битно квалитетнији и конкретнији начин, усмери токове друштвеног укључивања Рома. У складу са својим надлежностима да за потребе Владе и надлежних министарства врши стручне послове у вези са унапређењем и заштитом људских права² Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије је уз подршку „Making the Most of EU Funds for Roma Program“ Open Society Foundations из Будимпеште и Фондације за отворено друштво из Београда припремила „Полазну студију“ којом се предочавају разлози због којих би Стратегију из 2009. године требало заменити новим стратешким документом.

¹ „Службени гласник РС“ бр. 27/2009.

² Уредба Владе РС о канцеларији за људска и мањинска права, „Службени гласник РС“, број 72/12.

„Полазна студија“ је заснована на принципима инклузивности, децентрализације, рационализације, економичности, ефикасности и афирмативних мера. Делотворно остваривање ових принципа подразумева решавање претходних проблема, односно питања на која стратешки документ из 2009. године није одговорио. Та питања се односе на парадигму Стратегије односно њено чврсто друштвено, економско, политичко и институционално утемељење и произилазе из специфичне природе сиромаштва Рома, проблема у вези са применом инклузивних јавних политика и применом афирмативних мера чије остваривање, поред институционалних претпоставки, подразумева и јасно изражено политичко опредељење и друштвену солидарност.

„Полазна студија“ је усклађена са „Стратегијом Европа 2020“, савременим економским приликама и трендовима, стратегијама и јавним политикама које се спроводе у Републици у Србији. У том смислу „Полазна студија“ предлаже да се у периоду до 2025. године мере друштвеног укључивања Рома чији циљ је остваривање пуне равноправности грађана ромске националности, остварују кроз четири јавне политике, односно четири стратешке области:

- образовање
- запошљавање и економско оснаживање
- становање
- здравље.

Изостављање области које су биле део стратешког планирања 2009. године не значи и од одустајања од остваривања циљева којима су оне стремиле. Напротив, инклузивне јавне политике образовања, запошљавања, становања и здравствене заштите ће у својим стратешким циљевима, мерама, инструментима укључити циљеве који се односе на ефективно остваривање родне равноправности и унапређења положаја Ромкиње, приоритетно решавање статусних и других проблема избеглих и расељених лица, спречавање и сузбијање дискриминације, делотворно укључивање грађана ромске националности у рад јавних служби и усклађеност стратешких мера са културном политиком ромске заједнице чиме се гарантује очување њеног идентитета. У основи овом стратешком модела је међусобна повезаност стратешких области, односно намера да се делотворним јавним политикама осмисле везе између мера које се предузимају у образовању са мерама у запошљавању и у другим инклузивним политикама. Поред тога, стратешким планирањем, које подразумева и економичност и рационалност, требало би међусобно ускладити мере и активности које се предузимају другим стратешким документима, а које су од битног значаја за друштвено укључивање Рома³.

³ Примера ради Србија је установила механизме за унапређење и заштиту родне равноправности, од уставних одредби, преко Закона о равноправности полова и закона који уређују друге области (породични односи, рад, образовање и сл). Институционални и нормативни помак у овој области постоји, али у пракси жене и мушкарци често немају иста права, а друштвене, политичке, економске и културне неједнакости су и даље присутне. Једнака права не значе увек и једнак положај, па је потребно стално унапређивати ефикасност заштите од дискриминације, како би у Србији родна равноправност постала истинска друштвена вредност и лично уверење. Закон о равноправности полова је правни основ за

За разлику од апстрактног појма *ромска заједница* која је основна циљна група интеграционе политике од 2009. године „Студијом“ се у центар стратешких мера ставља ромска породица.

Суштина унапређења положаја и остваривања друштвеног укључивања је заснована на осмишљавању афирмативних мера којима се, на основу јасно утврђених критеријума, обезбеђују одређене предности грађанима ромске националности у образовању, приликом запошљавања или економског оснаживања породице и решавања проблема становања.

Да би стратешке мере биле делотворне предложено је да њима управља јасно одређен и оспособљен државни орган, а да се спровођење мера повери ресорним државним органима и јединицама локалне самоуправе уз активно учешће Националног савета ромске националне мањине и организација цивилног друштва. Непосредно спровођење мера инклузивних јавних политика треба поверити институцијама и сервисима у јавним делатностима у јединицама локалне самоуправе.

Децентрализацијом стратешког планирања, управљања и спровођења мера; одређивањем јасне циљне групе; поделом и утврђивањем надлежности омогућава се да се утврде мерљиви индикатори, благовремено планирају мере и инклузивни буџети, управља променама и ризицима и најважније успостави систем одговорног управљања процеса унапређења положаја Рома.

остваривање и унапређење родне равноправности у Србији, а антидискриминациони закон уређује садржај политике једнаких могућности у најважнијим областима остваривања људских права (рад, запошљавање, образовање, култура, породица, политички живот), на заштити права на родну равноправност и посебно на инструментима и поступку заштите, као и на посебним мерама које се предузимају ради отклањања фактичке неравноправности.

2. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ ЗА ИНКЛУЗИЈУ РОМА 2015 – 2025.

„Стратегију за унапређење положаја Рома“ Влада Републике Србије је усвојила 2009. године⁴ у економским и политичким приликама које су битно различите од оних у којима се окончава петогодишњи период њеног спровођења. У међувремену последице глобалне економске кризе су условиле да су у јавним буџетима смањена средства намењена подршци грађанима у стању социјалне потребе, али су институционално и инфраструктурно оснажене друге врсте подршке у локалним самоуправама које на бази куповине услуга пружају јавни, приватни и непрофитни сектор. Реформе које држава предузима од 2014. године све значајнију улогу у привредном и друштвеном развоју дају приватном сектору и тржишној економији. Суштинске реформе јавног сектора се очекују, али већ сада се наслућује да ће концепт подршке социјалној инклузији рањивих група подразумевати веће учешће приватног и непрофитног сектора и одговорност локалних самоуправа и одговорније управљање јавним фондовима.

2.1. ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ВЕЗИ СА НАЦИОНАЛНИМ СТРАТЕГИЈАМА ИНТЕГРАЦИЈЕ РОМА

Уочавајући слабости модела интеграције Рома у државама чланицама Европска комисија је у априлу 2011. године усвојила Оквир ЕУ за националне стратегије за интеграцију Рома до 2020. године. Циљ овог документа је подршка државама да остваре осетне промене у животима Рома тако што ће променити начин на који приступају инклузији ромске заједнице. У том смислу јасно је указано на то да право Европске уније није довољно за борбу против дискриминације и због тога државе треба да осмисле и спроведу интегрисан и одржив метод који комбинује напоре кроз различите области као што су образовање, запошљавање, здравље и становање. Овим документом Европска комисија позива државе да припреме нове или ревидирају постојеће националне стратегије за интеграцију Рома како би што ефикасније одговориле на изазове инклузије Рома, а у циљу побољшања њиховог положаја. „Оквир“ налаже да националне стратегије за интеграцију Рома (НСИР) морају бити усклађене са ЕУ циљевима интеграције Рома, Општим основним принципима инклузије Рома а пре свега компатибилна са развојном стратегијом „Европа 2020“ и националним развојним и реформским програмима. Приликом израде националних стратегија требало је узети у обзир и следеће претпоставке:

⁴ 05 Број: 90-2045/2009-1

- Мапирање микрорегија или сегрегираних насеља где је ромска заједница најдепривиранија на основу постојећих социо-економских и географских показатеља;
- Довољна буџетска издвајања допуњена финансирањем из иностраних извора;
- Добро дефинисана методологија праћења и евалуације утицаја мера усмерених ка интеграцији Рома, као и дефинисан механизам ревидирања стратегије;
- Тесна сарадња и континуирани дијалог са ромским цивилним друштвом, регионалним и локалним властима приликом израде, спровођења и праћења реализације националне стратегије;
- Утврђивање тела овлашћеног да координише израду и спровођење стратегије.

Како би се превазишао проблем прикупљања тачних, детаљних и потпуних података о Ромима у државама чланицама и проблем мерења утицаја спроведених мера, неопходно је поставити свеобухватан механизам праћења са јасним показатељима како би се обезбедило да су конкретни резултати измерени, да су средстава опредељена за интеграцију Рома стигла до крајњих корисника, да постоји напредак у остваривању ЕУ циљева интеграције Рома и да су националне стратегије за интеграцију Рома реализоване⁵.

„Оквир“ дефинише ЕУ циљеве интеграције Рома у четири приоритетне области: приступ образовању, запошљавању, здрављу и становању. Усклађеност ЕУ политика за интеграцију Рома са стратегијом Европа 2020 огледа се и у чињеници да су три од пет главних циљева стратегије Европа 2020 директно повезани са ЕУ циљевима интеграције Рома.

Приступ образовању подразумева то да сва ромска деца заврше најмање основно образовање, односно:

- а. Да сва ромска деца имају приступ квалитетном образовању и нису изложена дискриминацији или сегрегацији;
- б. Обезбеђење завршетак најмање основне школе;
- в. Проширење приступа квалитетном раном образовању и васпитању;
- г. Смањење броја ученика који напуштају средње образовање и мотивисати ученике ромске националности да наставе средње и високо образовање.

Приступ запошљавању подразумева да се основни циљ смањивање разлике у стопи запошљавања између Рома и осталог становништва оствари кроз:

⁵ Европска комисија подноси извештај Европском парламенту и Савету министара на годишњем нивоу о напретку интеграције Рома у државама чланицама и о степену испуњености постављених циљева. За прикупљање података, Комисија се ослања на анкете о ромским домаћинствима – пилот пројекат реализован од стране UNDP у сарадњи са Светском банком и Агенцијом Европске уније за људска права. Анкета о ромским домаћинствима би надале требало да се спроводи редовно како би се мерио напредак на терену. Прикупљање података ће се вршити и кроз друга, циљана истраживања, као и кроз механизме мониторинга у самим државама чланицама. Такође, Агенција ће са државама чланицама радити на изради механизма за праћење који би омогућио упоредну анализу положаја Рома по државама.

- а. Обезбеђење у пуном обиму и без дискриминације приступа стручном оспособљавању, тржишту рада и средствима и програмима за samozapošljavanje;
- б. Промовисање приступа микро-кредитирању;
- в. Посебну пажњу у запошљавању квалификованих Рома у јавном сектору;
- г. Привлачење Рома на тржиште рада кроз посредовање и персонализоване услуге јавне агенције за запошљавање.

Приступ здрављу подразумева смањивање разлике у здравственом стању између Рома и остатка становништва:

- а. Пружање квалитетне здравствене заштите Рома, посебно деци и женама, превентивне неге и услугама социјалне заштите под истим условима под којима су оне доступне остатку становништва;
- б. Укључивање квалификованих Рома у програме здравствене заштите који се односе на њихову заједницу, где год је то могуће;

Приступ становању и основним услугама сконцентрисано је на уклањање разлике између удела Рома који имају приступ становању и јавним услугама (вода, струја, гас) и осталог становништва и подразумева:

- а) Промовисање приступа становању, укључујући социјално становање без дискриминације;
- б) Активности у вези са потребама становања које треба ускладити у интегрисан приступ који укључује и мере за образовање, здравље, социјалну заштиту, запошљавање, безбедност и мере десегрегације.

ЕУ циљеви интеграције Рома и Препорука Савета о делотворним мерама интеграције Рома у државама чланицама јесу од изузетног значаја и за земље проширења, посебно што је Препорука саставни део ЕУ *acquis*. Сходно томе, земље проширења такође треба да ускладе своје постојеће стратегије са ЕУ циљевима за интеграцију Рома и предузму циљане мере како би премостили разлике између Рома и остатка становништва у приступу образовању, запошљавању, здравственој заштити и становању, као и интерсекторске мере у вези са личним документима, јачању учешћа локалних и регионалних власти и дијалога са организацијама цивилног друштва.

2.2. СТРАТЕГИЈА „ЕВРОПА 2020“

Суочена са последицама глобалне економске кризе, падом привредног раста и БДП, Европска комисија је 2010. године усвојила „Стратегију паметног, одрживог и инклузивног раста“ (Европа 2020) на основу које трага за излазом из кризе, односно прекретницом ка новој економији: „Да би наша и будуће генерације могле да наставе да уживају у високом квалитету здравог живота, подупртим јединственим социјалним моделима Европе, одмах морамо да деламо. Оно што нам треба јесте стратегија која ће ЕУ претворити у паметну, одрживу и инклузивну привреду коју одликују висока запосленост, продуктивност и социјална кохезија. То је Стратегија Европа 2020. То је

програм за све државе чланице који узима у обзир различите потребе, различите полазне тачке и националне специфичности како би раст свима био омогућен.“

Србија се убрзано припрема да постане чланица Европске уније и благовремено усаглашавање развојних циљева са стратешким циљевима у Унији је логичан след поступака. У том смислу предстоји период интензивног усаглашавања уставно правног система са ЕУ правним стандардима, али и прилагођавања стратегија развоја јавних политика са стратегијама економског и социјалног развоја у Европској унији. Стратегија „Европа 2020“ на основу које ће се пројектовати инструменти и механизми подршке развоју и консолидације привреда подразумеваће и измењен приступ подршци државама које попут Србије настоје да приступе ЕУ. У том смислу постоје шансе за реално унапређење положаја рањивих група међу којима су и Роми, јер су међу глобалним циљевима Агенде и смањивање сиромаштва, пораст броја образованог становништва и повећање запошљавања.

Стратегија паметног инклузивног раста коју Агенда Европа 2020 заговара јасно указује на међусобну везу стратешких циљева: „повећани нивои образовања повећавају запошљивост, а повећање стопе запослености смањује сиромаштво“ што стратешким планирањем у вези са унапређењем положаја Рома није постигнуто.

Међутим, да би остварила развојне циљеве Европска комисија ствара шири социо-економски амбијент у којима би они требало да буду остварени до 2020. године. Без обезбеђивања подстицаја иновационим технологијама, развоју науке и инфраструктурни потребној за одрживи развој поменути и други стратешки циљеви ће остати списак лепих жеља.

Свесна опасности и уских грла која су препрека остваривању циљева Европска комисија је јасно назначила да успех Стратегије Европа 2020 директно зависи од стања и веза са „предузетништвом, финансијама и усредсређењем на потребе корисника и тржишне могућности“.

Међутим, поред акција и мера које ће предузимати Европска комисија неопходне су и активности националних држава у свим стратешким областима. Када је реч о образовању за будуће планирање интеграције рањивих група попут Рома, од значаја је чињеница да Европска комисија настојањем да повећа број високообразованих грађана старости између 25 и 34 године са једне трећине на једну половину подиже општи ниво образовања и отвара могућности за укључивање у образовање ученика из друштвених група којима оно није било доступно. Од чланица ЕУ се очекује да обезбеде, а државе које настоје да постану чланице да воде рачуна о ефикасном улагању у систем образовања на свим нивоима и да поправе образовне исходе у сваком периоду образовања, од предшколског до терцијерног и да тако предупредe прерано напуштање образовања. Ово је веома важно за планирање укључивање Рома у нашем друштву јер треба очекивати да ће се у време планираног придруживања Србије у ЕУ, после 2020. године, смањити потреба на тржишту рада у ЕУ за 12 милиона радних места на којима раде лица са нижим

степеном образовања. Због тога се од држава очекује и то да повећају отвореност и релевантност образовних система стварањем националних оквира квалификација и бољим прилагођавањем исхода учења потребама тржишта рада; олакшају улазак младих на тржиште рада кроз интегрисану акцију, која ће, између осталог, покривати и вођење, саветовање и приправнички стаж“.

Измене образовних политика нужно прате и одговарајуће политике инклузије у запошљавању. Поред подстицаја макро мерама којима се омогућава повећање броја запослених, смањење ризика од сиромаштва за двадесет милиона Европљана, Европска комисија очекује активности држава којима се обезбеђује инклузивни раст, односно креирање економске политике коју одликује висока запосленост, економска, социјална и територијална кохезија. Инклузивни раст подразумева оснаживање људи кроз високо ниво запослености, улагање у вештине, борбу против сиромаштва и модернизацију тржишта рада, обуке и систем социјалне заштите како би се помогло људима да предвиде промене и управљају њима и изграде социјалну кохезију. Такође, битно је да се користи од привредног раста прошире на све делове Уније, укључујући и њене најудаљеније регије, јачајући тако територијалну кохезију. Треба осигурати приступ и могућности за све током целог живота.

У пракси то ће значити модернизацију, јачање европских политика запошљавања, образовања и система социјалне заштите повећањем радно активног становништва и смањењем структурне незапослености, као и промовисање друштвено одговорног пословања у пословној заједници. Развој система флексибилности и омогућавање људима да стекну нове вештине како би се прилагодили новим условима и потенцијалним променама занимања је једно од кључних стратешких приоритета. Огроман труд мора бити уложен у борби против сиромаштва и социјалне искључености и смањењу неједнакости у здравству како би се осигурало да сви имају корист од очекиваног раста.

Промене политика образовања и запошљавања, уз стварање здравог привредног и економског језгра, стварају се услови за остваривање европске платформе за борбу против сиромаштва и социјалне искључености ради подизања свести и остваривања основних људских права сиромашних и социјално искључених, омогућавајући им да живе достојанствено и преузму активну улогу у друштву.

Ради постизања тих циљева Европска комисија ће настојати да:

- Трансформише отворени метод координације процеса социјалног укључивања и социјалне заштите у платформу за сарадњу, упоредну анализу (peer review) и размену добре праксе, као и у инструмент за подстицање посвећености приватних и јавних актера у области смањења социјалне искључености и предузимања конкретних активности, укључујући и циљну подршку из структурних фондова, нарочито из Европског социјалног фонда;
- Осмишљава и реализује програме којима се промовишу социјалне иновације усмерене на најугроженије становништво, првенствено стварањем

иновативних могућности образовања, оспособљавања и запошљавања за материјално угрожене заједнице, програма борбе против дискриминације (на пример, особа са инвалидитетом) и програма чији је циљ развијање новог плана за интеграцију миграната која треба да омогући овој групи становништва да потпуно искористе свој потенцијал;

- Процене адекватности и одрживости система социјалне заштите и пензионог система, и идентификовања начина за обезбеђивање унапређеног приступа систему здравствене заштите.

На националном нивоу државе чланице треба да:

- Промовишу заједничку колективну и индивидуалну одговорност у борби против сиромаштва и социјалне искључености;
- Дефинишу и спроведу мере усмерене на специфичне околности група под посебним ризиком међу којима су и Роми;
- Примене потпуно свој систем социјалне заштите и пензиони систем како би осигурале адекватну подршку у виду дохотка и приступ здравственој заштити.

Описани систем стратешког развоја Европе је платформа за државе чланице. Од држава које имају статус преговораца и које тек своје политичке, правне, економске, социјалне и друге системе прилагођавају „европским стандардима“ се очекује да прихвате начела на којима ће се развијати Европска унија. Иако се овај стратешки приступ суочава са предвиђеним и изузетним ризицима попут „украјинске кризе“ он садржи реалан развојни пут који омогућава привредни раст, развој иновационих и дигиталних технологија, развој науке и образовања, повећање запошљивости и најзад основу за смањење сиромаштва.

2.3. ОДНОС ОПШТИХ И ПОСЕБНИХ МЕРА И АКТИВНОСТИ

Стратегија за унапређење положаја Рома из 2009. године је заснована на поменутиим принципима, али не и на вредностима који јој обезбеђују континуирано и делотворно спровођење. Стратегијом се указује на интервенције државе у борби за смањивање сиромаштва и унапређење положаја Рома за које она нема реалну снагу. За реализацију циљева постојеће стратегије очекује се помоћ европских и других фондова који постоје, али за чију реализацију је потребан другачији приступ, односно ефикасно спровођење мера и постизање конкретних резултата. Стратегија у том смислу, поред тога што није добро одредила носиоце мера, није ни постигла равнотежу резултата међу приоритетним циљевима: образовање, запошљавање, социјална заштита, становање.

При томе, када се разматра дилема да ли постојећу „Стратегију“ треба заменити новом или је одговарајуће изменити, требало би имати у виду промене економског раста у Србији у протеклих пет године, последице глобалне економске кризе и стагнацију привредног развоја. С друге стране, држава је одмакла у реформама и многи је ближе чланству у Европској унији

него што је била пре пет година и тиме јој је приступ европским и другим фондовима за подршку олакшан. Услов за одобравање средстава су установљени инструменти и механизми на националном и локалном нивоу којима се гарантује остваривање програма који су одобрени, одговорно управљање програмима, надзор над реализацијом и друго.

Постојећи механизми и инструменти у периоду од 2009. до 2015. године нису ефикасно успостављени и то је несумњиво разлог због којег постојећу Стратегију треба заменити новом у којој би требало наћи равнотежу између потреба за хитним успостављањем политичке, инфраструктурне и управљачке основе за спровођење активне политике унапређења положаја Рома и равномерним развојем инклузивних јавних политика којима се смањује сиромаштво ромског становништва и друштвена искљученост. Ова стратешка равнотежа је неопходна како би се у наредном периоду креирао одржив модел унапређења положаја Рома заснован на усклађености приоритетних циљева инклузије (образовање, запошљавање, становање, здравље) у јавним политикама. У таквим условима, које постојећа Стратегија није предвидела, могуће је осмислити афирмативне мере које ће обезбедити основни циљ овакве државне и друштвене акције: укључивање одговарајуће образованих грађана ромске националности у рад и равноправан приступ остваривању људских права.

Међутим, да би се то постигло у стратешко планирање се морају увести елементи који у време њеног доношења, како је речено, нису постојали. Активну улогу у остваривању Стратегије до 2025. године мора имати приватни сектор који у складу са економским реформама Владе добије све већи значај и иницијативу. Укључивање рањивих група није само посао јавног сектора већ се у ту сврху морају користити све друштвене могућности. У ту сврху потребно је креирати одговарајуће подстицајно нормативно и друштвено окружење.

Следећа околност коју би требало имати у виду је да ће либерализација привреде у периоду до 2025. године условити значајне промене на тржишту радне снаге. Реструктурисање јавних предузећа и рационализација рада јавне управе условиће то да ће значајан број запослених изгубити радна места. Такве околности, уколико их не буде пратила одговарајућа инвестициона улагања у развој привреде, неће повољно утицати на повећање запошљавања Рома. С друге стране, очекивани развој привреде, захтеваће образовну радну снагу која поседује различите вештине и способност брзог прилагођавања потребама тржишта рада. Постојећа Стратегија нема приступ који на економским резонима подстиче образовање и инклузију Рома. То је уочљиво и у томе што се у образовању користи минимум постојећег капацитета за постизање како континуитета, тако и исхода у образовању Рома и што није постигнута повезаност између јавних политика образовања и запошљавања. Стратешки приступ до 2025. године мора постићи овај склад на принципима економичности ефикасности.

За оцену одрживости постојеће Стратегије од значаја је и податак да Роми сматрају да је најважнији сегмент унапређења њиховог положаја запошљавање

(45%), потом становање (31%), па образовање (15%), а да су сузбијање дискриминације и мере здравствено и социјалне заштите важне за 9% Рома. Овај податак указује на различита очекивања Рома и јавних политика у односу на мере које се предузимају ради њиховог унапређења. Док Стратегија предност даје јавној политици образовања, што је и визуелно лако уочљиво кроз однос обима акционог плана образовања у односу на акционе планове других јавних политика, Роми кључним за просперитет сматрају запошљавање и становање. За различите ставове Рома и циљева националног плана унапређења њиховог положаја одговорност има постојећи стратешки документ који јеROME поставио у пасивне кориснике јавних политика којима се обезбеђује њихово социјално укључивање, односно интеграција. Очигледно се сматрало да је за усвајање Стратегије било довољно обезбедити учешће Рома у њеном креирању, а да се о потребама и перцепцијама заједнице, мишљењу њених припадника и најзад њиховој проактивној улози није посвећивала пажња.

Најзад Стратегија из 2009. године није водила рачуна о културном контексту у којем се остварује интеграција Рома. Наиме, ромска етничка заједница има властити културни систем који се заснива на обичајима, традицији, језику, веровањима, социјалним односима (*Rromani ren i Rromani chris*). Свака изван ромске заједнице планирана интервенција мења културни идентитет групе који је сачуван између осталог и због специфичне културе живота у гету. Неки од облика социјалних односа у ромској заједници (рана удаја и продаја девојчица; положај жене и друго) нису у складу са стандардима људских права и грађанским законима и захтевају спољне интервенције како би се регулисали друштвени односи.

Поред тога укључивање Рома требало би да се остварује у ширем културном контексту који би сам по себи требало да буде инклузиван. Међутим, у Србији је развијен сегрегативан модел мултикултурализма у којем се кроз јавне политике ојачавају капацитети националних мањина да очувају етно-културни идентитет, али је изостала политика јачања заједничког културног простора у којима се ти идентитети прожимају. У таквом културном контексту који карактерише и то да држава ни након петнаест година није усвојила националну стратегију културе, крију се опасности по очување етно-културног идентитета Рома. У том смислу постојећа Стратегија није одговарајуће одговорила на изазове могуће асимилације већ је омогућила да се у јавним политикама развију модели који нису у интересу очувања идентитета групе. У јавним образовним установама ромски ученици језик и културу уче само у неколико десетина школа, а упоредна искуства у нашем систему образовања на језицима националних мањина и регионална искуства у вези са образовањем Рома указују на развој образовања на стандардизованом ромском језику или његовим дијалектима.

Култура Рома није заснована само на традицији, већ садржи потенцијал који има шири културни значај који у концепту културне разноликости може да буде замајач економског оснаживања породица.

Стратешки приступ је морао да узме у обзир културни контекст у којем се остварује инклузија Рома и да уважи снагу културног развоја као њен значајан сегмент.

Најзад, поједини делови Стратегије из 2009. године су оптерећујући за делове који представљају суштину борбе против сиромаштва и постизања пуне равноправности Рома са грађанима других националности. Постојећа Стратегија садржи тринаест делова - поред оних који се односе на стуб борбе против сиромаштва (образовање, запошљавање, становање и здравље) предвиђено је и стратешко унапређење у вези са положајем Рома интерно расељених са Косова; Ромкиња; културом; личним документима; учешћем у политичком животу, информисањем и друго. Већина ових области је важна за остваривање поменутих циљева, нарочито је важно унапређење положаја Ромкиња, који је вишеструко значајан и осетљив, али чини се да би резултати у поменутих областима били ефикаснији, а остваривање циљева којима се њима тежи економичније уколико би они били садржани у деловима Стратегије који су директно усмерени на сузбијање сиромаштва и постизање равноправности.

Примера ради, унапређење положај Ромкиња није засновано на апстрактним циљевима, већ напротив захтева остваривање специфичних мера у образовању, запошљавању, здравственој заштити. Пажљивим планирањем конкретних мера којима се доприноси ефективном укључивању девојчица у образовање, континуитету образовања, радом са породицама за шта постоје капацитети у свакој локалној самоуправи (центар за социјални рад, невладине организације) и већини школа (психолошко-педагошке службе) и њиховим укључивањем у рад након окончања школовања остварују се конкретни помаци у вези са унапређењем социјалног и економског положаја Ромкиња.

Слична ситуација је и у вези са питањима интеграције интерно расељених лица и повратника по уговору о реадмисији. Већина интерно расељених лица дуже од деценије живи ван места у региону из којих су избегла и према већини показатеља и извештајима Комесаријата за избеглице и миграције личне планове везују за живот у Србији. Повратници по уговору о реадмисији међу којима су већином Роми напустили су Србију због економских разлога. Проблеми обе ове групе свде се на социјално-економску интеграцију у локалним самоуправама. Протеклих година, упркос томе што је Стратегија издвајала положај интерно расељених и повратника по уговору о реадмисији као посебне целине нису остварене делотворне мере њихове социјално-економске интеграције. Главни проблеми са којима се суочавају ова лица се не разликују од општих проблема унапређења положаја Рома у образовању, запошљавању, условима становања, здравља, а специфични проблеми са којима се суочавају приликом остваривања права (лична документа, језичке баријере) могу се превазилазити планирањем мера у главним стратешким мерама унапређења положаја Рома.

Описано стање у вези са слабостима Стратегије за унапређење положаја Рома из 2009. године указује на потребу њене темељне ревизије. Када се оно доведе у везу са пропустима стратешког документа описаним на почетку овог

документа (парадигма, број корисника, управљање и друго) све јасније се намеће закључак да је рационално припремити нови стратешки документ који би уважавајући искуства спровођења Стратегије из 2009. године и политичке и економске околности настале у међувремену постигао равнотежу између захтева за брзо успостављање инфраструктуре за спровођење мера унапређења Рома и реалних међусобно усклађених јавних политика којима се те мере спроводе.

3. АНАЛИЗА ПОСТИГНУЋА СТРАТЕГИЈЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА ИЗ 2009. ГОДИНЕ

3.1. СИТУАЦИОНА АНАЛИЗА

Стратегију унапређења положаја Рома Влада Републике Србије је усвојила 9. априла 2009. године са циљем смањивања разлика које „постоје између положаја ромске популације и осталог становништва“. Усвајајући приступ да је Стратегија основ за „идентификовање и примену мера афирмативне акције, пре свега у областима образовања, здравља, запошљавања и становања“ утврђене су и области у којима су поменуте разлике најизраженије. Међутим, поред ових области које су касније дефинисане као „стубови“ унапређења положаја Рома „Стратегија“ утврђује и следеће области у којима је неопходно постићи напредак како би се поменуте разлике смањиле: положај расељених лица, проблеми у вези са реадмисијом, питања доступности личних докумената, социјално осигурање и социјална заштита, положај жена, информисање, култура, политичко учешће и представљање Рома, дискриминација и друга сродна питања.“

Доношењу Стратегије је претходило неколико догађаја који су имали суштински утицај на њен садржај и циљеве:

- Министарство за националне и етничке заједнице СР Југославије је 2002. године у сарадњи са Мисијом OSCE у СР Југославији припремило документ „Стратегија за интеграцију и давање нових овлашћења Рома“ који никада није усвојио ни један државни орган, али који је суштински утицао на стратешки документ који је седам година касније усвојила Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије је 16. октобра 2003. године усвојила „Стратегију за смањење сиромаштва“ која садржи посебан прилог који се односи на проблеме сиромаштва Рома⁶.

⁶ Стратегија за смањење сиромаштва (ССС) у Србији је развојни основ за смањење кључних облика сиромаштва. Ова Стратегија садржи анализу узрока, карактеристика и врста сиромаштва у Србији, као и главне стратешке смернице за друштвени развој и смањење броја сиромашних у наредним годинама. Активности предвиђене Стратегијом за смањење

- Влада Републике Србије је 2. фебруара 2005. године у Софији потписала „Декларацију Декаде инклузије Рома 2005-2015. године“ и том приликом приложила је претходно усвојен Акциони план за унапређење положаја Рома у Србији у областима образовања, становања, запошљавања и здравствене заштите.

Упркос томе што је Стратегија припремана пуних седам година пропуштено је да се детаљно утврди: а) социјално, економско, просветно стање и друштвени положај Рома у Србији; б) парадигма у оквиру којих се она доноси и в) број Рома обухваћених мерама.

Ови пропусти су условили да ни по истеку петогодишњег периода спровођења Стратегије не постоје:

- Друштвени, нормативни и организациони услови њеног остваривања;
- Основна база података о положају и потребама Рома;
- Јавна управа способна да спроведе, прати и управља њеним остваривањем и променама;
- Инклузивни буџет пројектован на реалном броју корисника.

Последице пропуста начињених током седмогодишње припреме за усвајање Стратегије су дубоке и њихово отклањање захтева додатне политичке, правне и економске мере.

На такав развој догађаја упозоравали су поједини стручњаци⁷, али и примери из свакодневног живота. Отпори суграђана да у суседство прихвате Роме који су присилно расељавани из нехигијенских насеља у Тошином Бунару, испод моста „Газела“ и поред „Белвила“⁸ и изузетно тешки животни услови Рома расељених са Косова указивали су на чињеницу да последњих деценија пауперизовано друштво није припремљено да солидарно прихвати захтеве интеграције Рома. На то су указивали и подаци о просторној сегрегацији ромских насеља, сегрегацији и другим облицима дискриминације деце у школама и све чешће исказивању отворене нетрпељивости према Ромима. Да је овако стање опстало

сиромаштва усмерене су ка привредном развоју и расту, спречавању појаве новог сиромаштва услед реструктурирања привреде и на бригу о сиромашним групама међу којима су и Роми. (<http://www.seio.gov.rs/документа/национална-документа.183.html>)

⁷ Комисија за проучавање живота и обичаја Рома САНУ је упутила Министарству за људска и мањинска права непосредно пре усвајања „Стратегије“ писмо у којем је упозорила на њене недостатке и пропусте.

⁸ Прве протесте против досељавања Рома организовали су грађани у МЗ „Земун поље“ 2003. године који су спречавали изградњу стамбених јединица за Роме расељених ис суседне градске општине Нови Београд. Две године касније грађани у општини Нови Београд су неколико дана протестовали спречавајући градске власти да формирају контејнерско насеље у улици „др Ивана Рибара“. Житељи у Овчи су се противили изградњи кућа за Роме који су расељавани из нехигијенских насеља у Новом Београду.

и пет година након усвајања и примене Стратегије указују подаци о томе да је сегрегацију ромских ученика у одељењима појединих школа заменио проблем њихове сегрегације у школама (Београд, Бујановац, Нови Пазар, Лесковац, Ниш...) и да су исходи ромских ученика нижи у односу на ученике других националности због културне ускраћености и запостављања у настави.

Поред ових примера који се односе на друштвене основе интеграције, изражени су и примери пропуста јавних политика у овом процесу: изградња стамбених јединица за Роме расељене из насеља испод моста „Газела“ и поред „Белвила“ није почела ни након две, односно пет година од расељавања јер, упркос томе што постоје одобрена средства од ЕУ, није обезбеђена потребна техничка документација о намени и власништву земљишта; расељавање дела овог становништва у сеоска домаћинства није благовремено остварено јер није спроведено у складу са одрживим развојним планом и није било у складу са стандардима заштите људских права. Изузетак је изградња стамбених објеката у београдској општини Звездара („Орловско насеље“). Слична ситуација је и другим локалним самоуправама које често и када постоје средства и одговарајућа подршка нису спремне да креирају и спроведу локалне јавне политике интеграције (инклузије) Рома. У Бујановцу и Новом Пазару проблем интеграције Рома расељених са Косова који су се одрекли повратка, није решен ни 15 година након што су се доселили у ова места. Препрека почетку решавања стамбених проблема ових људи биле су локалне администрације које су се годинама бавиле имовинско-правним и урбанистичко-грађевинским условима за изградњу објеката/насеља.

Примера лошег управљања процесом интеграције је много и већина их је описана у „Извештају са препорукама о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома“ који је Заштитник грађана припремио на основу двогодишњег праћења Стратегије⁹.

Стратегија из 2009. године није на потпун и јасан начин поставила основе на којима се гради стратешки приступ решавања проблема Рома. Пропусти начињени у овој равни стратешког планирања утичу на одређење мера и активности деловања, временске планове, приоритете, планирање и повезивање делова стратешког плана у целину. У том смислу требало би указати на следеће недостатке који су условили слабе резултате у периоду 2009 – 2014.

3.1.1. ПАРАДИГМА

Сиромаштво
Инклузија и интеграција
Афирмативне мере

Парадигма у коју је смештено стратешко планирање унапређења положаја Рома не садржи неколико изузетно важних компоненти:

⁹ Видети: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr>. Заштитник грађана је 10. децембра 2013. године у складу са чл. 33. Закона о Заштитнику грађана предао Извештај Народној скупштини.

- Није се водило рачуна о томе да је природа сиромаштва Рома структурна, генерацијска и да је његово искорењавање могуће једино у условима институционалног планирања и подршке. Стратешки документ јесте државни план да се проблеми превазиђу, али њиме нису предвиђени инструменти и механизми постепеног превазилажења проблема. Ромске породице генерацијама живе у беди, непросвећене су, животни век им је краћи од просечног животног века грађана других етничких група и суочавају се са сегрегацијом и другим облицима дискриминације због чега имају проблема у остваривању људских права на образовање, рад и друга. У Стратегији је занемарен, иначе у „Стратегији за смањивање сиромаштва“ добро постављен однос између сиромаштва и људских права: „Сиромаштво угрожава све аспекте људског постојања, били они политички, економски, социјални или културни. Негативни утицај на једну димензију људских права, на пример економска права, има домино ефекат на сва друга права“; „Негативан утицај сиромаштва, посебно на рањиве сегменте друштва, има за последицу кршење најширег круга људских права... То се посебно односи на уживање основних аспеката права на живот, слободу од нехуманог и деградирајућег третмана, право на једнакост и недискриминацију, право на адекватан стандард живљења (што укључује право на адекватну исхрану, смештај и одевање), право на одржавање високог стандарда физичког и менталног здравља, право на рад...“.¹⁰

Сиромаштво јесте основни проблем с којим се суочава већина Рома и због тога циљ Стратегије: „унапређење положаја Рома у Републици Србији, што треба да доведе до смањења разлика која сада постоји између положаја ромске популације и осталог становништва“ није довољно прецизан. Њиме нису обухваћени кључни услови у којима би то апстрактно унапређење требало постигнути.

У прилог констатацији о слабости циљева Стратегије је и то њеном парадигмом нису обухваћени шири друштвени, политички и други услови у којима се она остварује. Стратегија је пренебрегла чињеницу да друштво неће бити више отворено и солидарно за проблеме Рома због тога што то пише у било ком, па и у најбоље написаном документу, него ће његови припадници мењати ставове једино ако активно учествује у процесу интеграције суграђана.

- Иако су појмови интеграције и инклузије теоријски разграничени и дефинисани приликом припреме Стратегије није се водило рачуна о томе шта ови појмови суштински означавају. Најчешће одређивани су као циљеви које у процесу унапређења положаја Рома треба постићи у појединим јавним политикама (образовање, запошљавање, становање и друго). Међутим, остало је нејасно, тачније никада није објашњено шта се подразумева под тим процесима који имају свој социјетални и системски контекст.

У образовању, интеграција групе се може остварити и у одвојеним школама у којима се настава похађа и на језику националне мањине. Овим концептом,

¹⁰ Прилози уз Стратегију за смањивање сиромаштва у Србији, стр. 44 – 45. www.prsp.gov.rs)

под условом да постоји образован наставни кадар, могу се у кратком року постићи резултати. Међутим, овај концепт није инклузиван јер се њиме не подстиче укључивање појединца и група у отворени друштвени концепт равноправних грађана. Вредносни систем инклузивног модела је заснован на моделу образовања који подразумева наставу у којој култура није искључујући већ кохезивни принцип.

- Значај афирмативних мера за пуну, делотворну интеграцију Рома није анализиран и описан у Стратегији и оне нису добиле нужно централно место у њеном планирању и спровођењу. Избегавањем да афирмативне мере буду окосница унапређења положаја Рома постигнути су негативни ефекти: напредак у области запошљавања Рома није остварен; у области образовања нема напретка који гарантује елиминисање сиромаштва; опште мере социјалног становања нису ублажиле проблем становања Рома; стање здравља је унапређено здравственим просвећивањем и сузбијањем заразних и хроничних болести, али Ромима нису доступни сви облици здравствене заштите и друго.

Суштина која се постиже афирмативним мерама је **предност** коју чланови маргиналне групе добијају у односу на друге због социјалне ускраћености и статуса који је такав да га не могу превазићи без институционалног и друштвеног подстрека. Разлози због којих се ове мере уводе тичу се свих јер дуготрајна социјална искљученост која захтева интервенције у систему социјалне заштите је најскупљи вид решавања проблема сиромаштва, а поред тога такво стање је извор друштвене нестабилности и незадовољства.

3.1.1.1. Подаци о броју корисника мера интеграције

Током седмогодишњег припремања Стратегије занемарена су основна и битна питања сваког стратешког планирања – подаци и број корисника стратешке интервенције. Наиме, Стратегија је заснована на подацима различитих међународних организација (UNICEF, WHO, OSCE, UNDP), невладиних организација и Пописа становништва из 2002. године. Поред тога, Центар за истраживање етницитета је 2003. године објавио резултате истраживање „Ромска насеља, услови живота и могућности интеграције Рома у Србији: ради предузимања ефикасних мера за побољшање услова живота и испитивање могућности интеграције“ који су били солидна основа приликом писања стратешког документа из 2009. године¹¹.

Проблем са овим подацима је што су они битно различити. Попис из 2002. године, на којем је по свој прилици пројектовани акциони планови уз Стратегију

¹¹ У вези са подацима Центра за истраживање етницитета треба поменути то да су припремани у сарадњи са Министарством за националне и етничке заједнице ради прелиминарног утврђивања положаја Рома у Србији и процене њихове интеграције. Због тога су резултати овог истраживања били погодни за осмишљавање Стратегије, али не и за детаљно планирање мера и активности.

утврдио је да је у Србији пре дванаест година живело 108.193 грађана ромске националности. Истраживањем Центра за истраживање етницитета утврђено је да је у 593 насеља у којима је било настањено више од 100 становника или више од 15 породица живело 201.353 припадника ромске националности староседелаца и 46.238 Рома расељених са Косова. Резултати до којих је дошао Центар за истраживања етницитета се с правом могу оспорити јер нису засновани на прецизној пописној методологији, али и да са резултатима државног Пописа нешто није у реду указује чињеница да је на последњем Попису становништва 2011. године пописано 147.604 (2,05%) Рома што је скоро идентично резултатима Пописа становништва из 1991. године када их је пописано 140.237. Поређење и губитака и пораста становништва између три пописа се крећу од – 35% до + 36,43%. Објашњења да су исказане промене броја ромског становништва настале због промена пописне методологије не делују методолошки утемељено јер код других етничких група није било таквих динамичних промена.

Стратегија је требало да рачуна са оваквим статистичким пропустима и недореченостима јер се о проблему података у вези са бројем Рома у академској и стручној јавности, а нарочито међу организацијама цивилног друштва, расправља деценијама. У том смислу требало је пројектовати прецизније пописне инструменте на претходном Попису становништва и утврдити тачан број грађана ромске националности, посебно оних који живе у условима који захтевају мере искорењавања структурног сиромаштва. Пропуштање да се утврди тачан број корисника мера предвиђених Стратегијом условило је пропусте у планирању средстава, мера и кадрова.

У вези са питањем броја Рома је и проблем критеријума на који стратешки документ није одговорио. Наиме, уколико је циљ стратешког документа „смањивања разлика које постоје између положаја ромске популације и осталог становништва“ онда се те разлике морају јасно дефинисати. Претпоставка је, а и из акционих планова из 2009. и 2013. године, на основу којих се Стратегија спроводила, могуће је закључити да се могу издвојити два агрегатна проблема који су препрека укључивању, односно интеграцији Рома: сиромаштво и неравноправни друштвени положај.

И док се у вези са проблемом неравноправности (дискриминације) можемо сагласити да је једнако важан свим грађанима ромске националности јер предрасуде, стереотипи, сегрегација једнако погађају све грађане ромске националности, у вези са проблемом сиромаштва чињенице су нешто другачије. Наиме, већина Рома јесте сиромашна, али истина је и то да нису сви Роми сиромашни, односно да један број грађана ромске националности располаже имовином и ресурсима на основу којих животне планове могу градити без интервенције државе. Одређивање границе сиромаштва и нарочито лимитрофних подручја између сиромашних лица из различитих социјалних група је увек незахвално и ризично, али одговорност за сврсисходност мера, правичност и законитост њиховог спровођења имају управни органи. Њихов задатак је да обезбеде једнаке услове за остваривање

права свима без обзира на порекло, уверење, статус, пол и свако друго лично својство.

3.1.1.2. Управљање Стратегијом

Управљање Стратегијом, односно променама које захтевају различите врсте корекција, допуна и одбацавања несврсисходних активности, није било предвиђено стратешким документом. Тај део који по правилу припада јавној управи није дефинисан и због тога је изостало праћење резултата Стратегије и омогућено је то да до данас опстану мере и активности за која се веома брзо по примени утврдило да не доприносе њеним циљевима. То је најочљивије у вези са мерама које су требало да допринесу запошљавању Рома јер се годинама инсистира на додељивању субвенција за samozapošljavanje или субвенције послодавцима за запошљавање Рома, а резултати тих мера су занемарљиви у односу на број грађана ромске националности пријављених Националној служби за запошљавање који никада нису упућени на разговор код могућег послодавца. У образовању су опстали проблеми који су постојали и пре доношења Стратегије – упис ромских ученика у специјалне школе, сегрегација у одељењима и школама, рани прекид образовања, непрописане афирмативне мере и друго.

Изостајање да се утврди начин управљања Стратегијом условило је то да у државној управи нису развијени управни механизми за њено праћење и управљање. Према законима о министарствима влада на основу којих је утврђиван опис послова министарстава од 2009. године увек је министарство задужено за рад, запошљавање и социјалну политику било задужено и за интеграцију Рома у локалну заједницу. И према актуелном Закону о министарствима који је изгласан 26. априла 2014. године за ове послове је задужено Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, али у организационој структури овог државног органа не постоји посебна организациона јединица са стручњацима обученим и посвећеним за управљање и координацију послова интеграције Рома.

До 2011. године, односно реконструкције тадашње Владе РС, у Министарству за људска и мањинска права је била систематизована Канцеларија за интеграцију Рома. Након реконструкције Владе ова Канцеларија, која је требало да буде основа развоја управљања Стратегијом укинута је, а њене послове је преузела група за интеграцију Рома у Управи за људска и мањинска права Министарства за људска права, државну управу и локалну самоуправу. Најзад, у последње две Владе РС послови у вези са људским и мањинским правима остварују се у више управних органа, а помоћ Влади и државним органима који се старају о људским и мањинским правима пружа Служба за људска и мањинска права Владе РС. У Служби пословима интеграције Рома бави се према систематизацији радних места двоје запослених стручњака, а на основу

пројектних активности ангажовано је још неколико млађих службеника ромске националности¹².

Влада РС је 2008. године Одлуком¹³ установила Савет за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде укључивања Рома, који нема директну управну одговорност, али чији задаци су да: припрема предлоге за изграђивање целовите и кохерентне политике за побољшање положаја ромске популације и спровођење Декаде укључивања Рома; припрема предлоге мера за спровођење усвојених политика Владе, а у вези са побољшањем положаја Рома; даје мишљења о планираним буџетским средствима са становишта спровођења политике Владе у вези са побољшањем положаја Рома; даје мишљења и стручна образложења за остваривање важних социјалних индикатора у области бриге о ромској популацији и анализира ефекте предузетих мера надлежних органа; учествује у међународним догађајима у вези са Декадом укључивања Рома; прати остваривање и заштиту права ромске популације, као и спровођење Декаде укључивања Рома у Србији.

Према Извештају Заштитника грађана Министарство рада, запошљавања и социјалне политике које је према законима о министарствима донетим од 2006. године задужено да се стара о интеграцији Рома у локалну заједницу¹⁴, сматра да се овај процес одвија у складу са Законом о социјалној заштити и преко центара за социјални рад¹⁵.

Стратегија није уредила питања управљања, праћења резултата, координације послова и друга питањима од значаја за делотворно спровођење њених циљева. Чињеница да је Стратегију припремила и Влади на усвајање проследила Канцеларија за интеграцију Рома која је требало да се бави поменутиим пословима, а која је непуне две године након усвајања Стратегије укинута указује на то да се стратешки документ мора бавити управљањем послова интеграције Рома заснованим на принципима „добре управе“, економичности, видљивости, одговорности и ефикасности.

3.1.1.3. Корисници мера интеграције и прикупљање података о националној припадности

Приликом повлашћеног уписа ученика ромске националности у средње школе и на факултете сваке године се обнавља проблем у вези са пријављивањем ученика других националности за коришћењем уписних квота које су Стратегијом намењене ромским ученицима. Национални савет ромске

¹² Саопштено на састанцима са представницима ромских организација и представницима државне управе 3. јула 2014. године на којима је било речи о потреби доношења нове Стратегије интеграције Рома.

¹³ „Службени гласник РС“, бр 24/2008.

¹⁴ И према члану 16. Закона о министарствима на основу којег је конституисана Влада РС 27. априла 2014. године за „остваривање права и интеграцију избеглих и расељених лица, повратника по основу споразума о реадмисији, ромског становништва и других социјално угрожених група“ стара се Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања („Службени гласник РС“, бр. 44/2014).

¹⁵ Извештај Заштитника грађана о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома са препорукама, Заштитник грађана, Београд, 2014, стр. 41.

националне мањине, који утврђује листе за упис у средње школе и на факултете на основу афирмативних мера, је више пута указивао на овај проблем.

Са сличним проблемима суочавају се и органи јавне власти у већини случајева када је национална припадност основа за остваривање права, односно када је потребно применити афирмативне мере (субвенције за запошљавање, расподела станова намењених за социјално становање).

Стратегијом је предвиђено да надлежни органи прикупљају податке на основу којих ће планирати унапређење положаја Рома и предузимати одговарајуће мере. Међутим, већина од њих не прикупља податке о националној припадности корисника услуга, а често у стручним службама локалних самоуправа и јавним сервисима истиче се да се између Рома и осталих грађана не прави никаква разлика и да су поступања према њима заснована на начелу равноправности.

Устав РС¹⁶ утврђује да је изјашњавање о националности слободно и да „нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности“ (чл. 47). С друге стране, Закон о заштити података личности¹⁷ податке о националној припадности издваја као нарочито осетљиве и због тога се они могу прикупљати, односно обрађивати само на „основу слободно датог пристанка лица, осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак“ (чл.16).

Проблем прикупљања података о националној припадности и коришћење права на основу припадности ромској националности је вишеслојан и у директној је вези са политиком афирмативне акције и друштвеним односом према Ромима. У свом Извештају Заштитник грађана запажа да Национална служба за запошљавање податке о броју лица ромске националности прикупља на основу евиденционог обрасца у који се лични подаци уписују приликом пријављивања и чувају се у централној евиденцији¹⁸. Међутим, приликом пријављивања на евиденцију већина грађана не располаже информацијама о повластицама које би могли да остваре на основу изјашњења да су ромске националности. Поред тога, већина послодаваца нерадо запошљава раднике ромске националности и због тога многи Роми прикривају своје национално порекло. Следећи проблем је у вези са критеријумима на основу којих се спречавају злоупотребе у вези са изјашњавањем о националној припадности.

Стратегија из 2009. године није предвидела ове проблеме који су предуслови примене афирмативних мера. Стратешким документом се не утврђују критеријуми за остваривање права на афирмативну акцију, али би требало да садржи разлоге због којих се овакве мере прописују, објашњење зашто су доступне само једној групи грађана, а не свима и најзад, да задужи надлежне органе да утврде и јасно пропишу критеријуме за остваривање права чија сврха је постизање пуне равноправности грађана ромске националности са другим грађанима.

¹⁶ Устав РС је изгласан 8. новембра 2006. године.

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 104/2009 – др. Закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012)

¹⁸ Извештај Заштитника грађана..., стр. 65.

3.1.1.4. Капацитети јавне управе и сервиса

Стратегија из 2009. године је предвидела носиоце мера и активности за унапређење положаја Рома, али није јасно одредила њихова конкретна задужења. Можда се чинило да за то нема разлога јер су послови и задужења органа јавне власти и јавних служби и сервиса уређена законима и другим прописима, али постојеће стање указује на супротан закључак. Наиме, у вези са остваривањем права грађана ромске националности која грађани других националности остварују пред службама јавних делатности и сервиса граде се паралелни системи. У многим локалним самоуправама раде „ромски координатори“, „здравствене медијаторке“, „тачке контакта“ у центрима за социјални рад, националним службама за запошљавање, установљавају се мобилни тимови који помажу грађанима ромске националности да остваре призната права.

У службама друштвених делатности (здравствена и социјална заштита, рад и запошљавање и друге) и локалним самоуправама постоје сервиси и стручњаци који услуге пружају свим грађанима. Уколико то не чине реч је о несавесном и неодговорном обављању послова или дискриминацији. Дужност стручњака и осталих запослених у овим службама и сервисима је не само да пружају услуге него да се старају о унапређењу положаја рањивих група (Закон о социјалној заштити и други прописи упућују на то да центри за социјални рад обављају бројне функције у вези са превенцијом социјалних проблема, а Закон о министарствима обавезује надлежно Министарство да обезбеди капацитете и кадрове за спровођење утврђених надлежности међу којима је и интеграција Рома у локалну заједницу; брига и заштита здравља остварује се према Закону о здравственој заштити, Закону о јавном здрављу и Закону о здравственом осигурању, а институције задужене за непосредну здравствену заштиту и осигурање су домови здравља који оснивају амбуланте и патронажни рад, заводи за јавно здравље, болнице, Фонд здравствене заштите и филијале чији рад овај орган организује у локалним самоуправама; локалне самоуправе се према Закону у локалној самоуправи старају како и заштити људских и мањинских права, тако и о социјалној заштити грађана и њиховој сигурности. Локалне самоуправе у складу са Законом о социјалном становању воде рачуна о стамбеним потребама социјално угрожених и ради решавања тих потреба оснивају агенције за социјално становање или преко постојећих стручних служби спроводе обавезе из поменутог Закона).

Чињеница да већина ових органа не обавља савесно своја законом утврђена задужења и исто неспорна чињеница да надлежни државни органи који су задужени да обезбеде услове за рад јавних служби и сервиса нису то учинили у вези са остваривањем права Рома упућује на то да постојеће прописе треба унапредити, развити капацитете стручњака и осталих запослених у јавним службама, сервисима и локалним самоуправама, обучити и ојачати капацитете инспекцијских органа, подићи значај препорука независних тела на обавезујући ниво и предузети друге мере на основу којих ће се омогућити пуна доступност права грађана ромске националности и подићи ниво услуга. Стварање

паралелних система који нису у систему јавне управе, најчешће не располажу са стручним кадровима и представљају само спону између Рома и јавних служби је замагљивање проблема и алиби за пропусте.

Као што је речено Стратегија из 2009. године је одредила носиоце мера, али није указала на правце развоја и начине којима се на економично, ефикасно и у најбољем интересу грађана оне остварују.

3.1.1.5. Праћење резултата

Пет година након спровођења „Стратегије“ нема верификованих података о постигнутим резултатима. Једини целовит извештај је припремио Заштитник грађана пратећи рад органа јавне управе у вези са спровођењем Стратегије. У овом извештају се указује како на пропусте јавне управе у вези са спровођењем Стратегије тако и на начине на који се они могу превазићи. Међутим, Заштитник грађана није управни орган и приликом креирања препорука у виду је имао поступања која надлежни органи треба да предузму како би се постојеће Стратегија спровела: доношење прописа, успостављање механизма и инструмената праћења, отклањање препрека у постојећем систему који делотворно не доприносе унапређењу положаја Рома и друго.

Заштитник грађана као и невладине организације које су појединачним извештајима указивале на проблеме у вези са остваривањем и заштитом права Рома¹⁹ допринели су сагледавању слабости постојеће Стратегије и других слабости у вези са процесом унапређења положаја и остваривањем људских права грађана ромске националности, али систематизоване податке о томе и другим аспектима њихове интеграције нема јер Стратегијом нису утврђени, а органи јавне управе који су били задужени за њено спровођење нису предузели додатне активности како би их обезбедили.

Праћење резултата је изузетно важно јер уколико се спроводи континуирано, уз поштовање научне методологије, указује поред осталог на слабости и ризике које треба кориговати и елиминисати. Тиме се остварују принципи рационализације и економичности на којима би сваки стратешки документ требало да почива.

3.2. АНАЛИЗА ПОСТИГНУЋА СТРАТЕШКИХ МЕРА

Оцена напретка у вези са применом Стратегије је ризична јер не постоје верификовани подаци. Сам стратешки документ није предвидео праћење резултата планираних мера, али јесте утврђивање података у вези са положајем и потребама Рома и бројем грађана ромске националности корисника Стратегијом предвиђених мера у образовању, приликом запошљавања, решавања стамбених потреба, здравственој и социјалној заштити и другим областима. Као што је речено, такве базе података нису

¹⁹ PRAXIS, Лига за декаду Рома, Центар за права мањина, Центар за истраживање етницитета, European Roma Right Center, Бибија...

осмишљене и подаци нису прикупљени. Повремено представници јавних власти саопштавају податке у вези са остваривањем појединих права, али њихова тачност није поуздана.

Процену остваривања Стратегије и акционих планова који су је пратили могуће је извршити једино на основу поменутих извештаја Заштитника грађана, невладиних организација, повремених извештаја државних органа о спроведеним појединим активностима и других секундарних извора података.

3.2.1. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ У ОБРАЗОВАЊУ

Стратегијом су утврђени циљеви које би до 2015. године требало постићи у вези са унапређењем образовања Рома. Ти циљеви су:

- *Укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању.* Оствареност овог циља изражава се кроз нумеричке показатеље о броју ромских ученика и студената у систему. За реализацију овог циља потребно је: створити системске услове за укључивање Рома у образовни систем и што дуже задржавање у систему; развити посебну политику уписа за ромске ученике; припремити образовне институције за пријем ромских ученика и припремити ромску децу за укључивање у школу.
- *Обезбеђивање квалитетног образовања за Роме.* Оствареност овог циља изражава се кроз елиминацију системских разлика у школском постигнућу између ромских и осталих ученика. За реализацију овог циља потребно је: створити системске услове за обезбеђивање и контролу квалитета образовања ромских ученика; обезбедити образовне програме који прате потребе ромске деце и младих; обезбедити просветни кадар посебно едукован за рад са ромском децом; вратити у редовне школе ромску децу која су без основа уписана у специјалне школе; систематски мотивисати ромску децу за школовање и образовање и мотивисати ромске родитеље да подржавају образовање своје деце.
- *Успостављање механизма који ће подстицати толеранцију и уважавање различитости.* Праћење и вредновање остварености овог циља изискује евалуацију социјалне климе, израду специфичних мера за спречавање сегрегације и дискриминације и израду критеријума за њихово идентификовање. За реализацију овог циља потребно је: развијати осетљивост професионалне јавности и шире друштвене заједнице за образовне потребе Рома; развијати образовно окружење засновано на интеркултурним вредностима; спречавати сегрегацију и подстицати десегрегацију и спроводити мере против дискриминације.
- *Неговање културног идентитета.* У остваривању овог циља надлежност има Национални савет ромске националне мањине, који треба да оствари тесну сарадњу са Министарством просвете, Министарством културе, Министарством омладине и спорта, као и са другим институцијама и телима. Оствареност овог циља огледа се у обезбеђивању услова за неговање

културног идентитета и развијање свести о националном идентитету, а квантитативни показатељи остварености циља су, уз друге показатеље квалитета програма, развијеност различитих облика наставе ромског језика, заступљеност елемената ромске националне културе и традиције у образовном програму, као и одговарајући показатељи квалитета школског развојног плана. За реализацију овог циља потребно је: подржати развој културног идентитета деце и младих; образовати стручњаке за ромски језик и културу и увести елементе ромске културе у образовни програм.

За остваривање ових циљева Стратегијом су издвојени следећи приоритети:

- Правовремено и ефикасно укључивање ромске деце у предшколско и основно образовање, што захтева: нова законска решења за регулисање укључивања у наставу деце која су прерасла упис у први разред; израду система за адекватну процену спремности за полазак у школу; стварање услова за двојезичну наставу и наставу ромског језика као обавезног, изборног или факултативног предмета; стручно усавршавање наставног особља за индивидуализован образовни рад и интерактивну наставу, а посебно за сузбијање стереотипа, предрасуда и дискриминације; систематско праћење и санкционисање дискриминације и других облика понашања заснованих на етничким и другим предрасудама у предшколским и школским срединама, а посебно међу васпитачима, наставницима и особљем ових институција; регулисање и омогућавање наставка образовања за децу која су испала из система (друга шанса); вредновање образовних исхода у раду са ромском децом кроз систем подстицања и награђивања наставника и образовних установа од стране Министарства просвете; промовисање образовања девојчица, посебно оних које су напустиле образовање или из других разлога испале из система и материјалну подршку ромским ученицима и њиховим породицама у виду обезбеђења бесплатног превоза за ученике који живе у насељима далеко од предшколске установе или основне школе, бесплатних obroka у предшколским установама или основним школама, одеће, бесплатних уџбеника и другог образовног материјала.
- Повећање броја Рома са средњим и високим образовањем, што захтева: законско прецизирање и регулисање критеријума, процедура и механизма за реализацију уписа ромских ученика и студената у средњошколске и високошколске образовне институције; праћење успешности уписаних ученика и студената; развијање и интензивирање активности у вези са информисањем о доступним стипендијама, кредитима и другим расположивим видовима материјалне подршке ромским ученицима и студентима; развијање менторског рада са ромским ученицима и студентима; успостављање и развијање механизма повезивања са тржиштем рада; обезбеђивање стипендија за ученике средњих школа и студенте из ромских породица; обезбеђивање смештаја у студентским домовима за одређен број ромских студената и подстицање сарадње универзитетских установа са ромским удружењима грађана у оснивању информативних центара за студенте.

Најзад, за остваривање ових циљева одређено је преко петнаест различитих актера, међу којима су и Министарство просвете, Национални просветни савет, школске управе, Завод за унапређење образовања и васпитања, Завод за вредновање квалитета образовања и васпитања, Министарство за људска и мањинска права, Савет за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде, Национални савет ромске националне мањине и други.

Према доступним истраживањима²⁰ циљеви Стратегије у вези са унапређењем положаја Рома нису остварени. Остварени напредак у области образовања, с обзиром на ресурсе са којима држава располаже у вези са остваривањем политике образовања и законску обавезу о обавезном основношколском образовању, није довољан.

Укључивање Рома у образовни систем и обезбеђивање континуитета у образовању није остварено, а нису ни установљене базе података на основу којих се може пратити остваривање овог циља, односно није успостављен систем за праћење и извештавање о степену и квалитету образовања Рома и не постоји прецизна евиденција о броју ученика ромске националности у образовном систему. Постигнућа ученика ромске националности су нижа од постигнућа вршњака других националности.

Није успостављен ни систем подршке породицама са школском децом, а мере афирмативне акције за упис и током школовања ученика ромске националности у средњим школама и јавним факултетима нису прописане. Постојећи начин уписа ученика и студената ромске националности у средње школе и на факултете није осмишљен, није прописан, нису утврђени јасни критеријуми за коришћење ових мера и не постоји систем праћења уписаних ученика, студената.

Упис деце ромске националности у тако зване „специјалне“ школе је делимично смањен, али је у њима још увек неоправдано велики број ученика ромске националности. Нису развијени услови за рад и спровођење мишљења интересорних комисија и примена Правилника о додатној образовној, здравственој и социјалној подршци детету и ученику на основу којих оне раде.

Нису обезбеђени ни кадровски ни програмски услови за организовање наставе предмета Ромски језик са елементима националне културе на начин како је то омогућено ученицима припадницима других националних мањина.

Није уређен ни положај ни опис послова асистената за подршку ученицима ромске националности у предшколском и основношколском образовању.

Сегрегација ромске деце у образовању је и даље присутна, а у неколико места у школама која су близу ромских насеља уписује се само ученици ромске

²⁰ „Извештај Заштитника грађана...“, стр. 9, 101-134; Parallel report by The European Roma Right Centre and Minority Right Centre, conernig serbia, to the Human Rights Council, within its Universal Periodic Review, for Consideration at the 15th Session (21st January to 1st February 2013); Serbia a Report by the ERRC, Country Profile, 2011-2012; Сунчица Мацура Миловановић, Специфични проблеми у образовању ромске деце, Педагошки факултет у Јагодини.

националности, а дискриминација ученика ромске националности у образовном систему је још увек изражена.

3.2.2. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ – ЗАПОШЉАВАЊЕ

Према Истраживању Заштитника грађана запошљавање је Ромима најзначајнији сегмент социјалног укључивања, односно интеграције²¹. У Стратегији је образовању дат примат. Стратешки приступ је оправдан јер је заснован на процени да држава располаже са инструментима и механизмима за делотворну политику образовања Рома, али није сврсисходан јер велики број Рома из различитих разлога, а највише због тога што је заокупљена сталном борбом за преживљавање и остваривањем зараде у „сивој“ економији, не школује децу и не предузима иницијативу за укључивањем у образовање одраслих.

Први пропуст који је начињен у делу Стратегије који се односи на запошљавање Рома је да нису одређени циљеви који јавном политиком запошљавања треба постићи у вези са смањивањем сиромаштва Рома. Уместо тога стратешки документ је понудио препоруке од којих неке нису од делотворног значаја. Примера ради, у општим препорукама је прво написано да је у општим истраживањима, попут Анкете о животном стандарду, потребно укључити узорке о интегрисаности ромских домаћинстава како би се добили репрезентативни и упоредиви подаци о запослености и социјално-економском положају ромске популације. Такви подаци нису непотребни и сувишни, али у овој фази спровођења интеграције у којој је процент запослених Рома изузетно низак не доприносе суштински ни већој запошљивости Рома нити указују на квалитативно нове околности. Међу овим препорукама је више декларативних изјава у смислу да треба спроводити Акциони план запошљавања Рома, да локалне самоуправе и Национална служба за запошљавање треба да располажу са додатним овлашћењима у вези са запошљавањем Рома, да међународне организације пројектно помогну остваривање циљева у запошљавању и слично.

На безидејност Стратегије и уједно скромним искуствима наших стручњака у вези са запошљавањем и економским оснаживањем рањивих група указују „препоруке у вези са повећањем могућности запошљавања: уместо конкретних стратешких праваца којима се плански, систематично и континуирано повећава могућност запошљавања Рома, Стратегија нуди низ погодбених ставова које би у апстрактним условима требало остварити кроз различите јавне политике: а) стручну обуку треба усредсредити на професије за којима постоји потреба на локалном тржишту; б) треба наставити и проширити реализацију пројекта *Функционално основно образовање одраслих Рома*; в) треба пронаћи могућност да се у периоду обуке, због апстиненције од свакодневне радне активности, доделе одређена средства полазницима обуке за њихове породице (нпр. у облику стипендије); Ромску популацију треба мотивисати да активно тражи

²¹ *Извештај о спровођењу Стратегије...*, Заштитник грађана, 2013., стр.56.

посао и да се укључује у програме активне политике запошљавања; треба радити на формализовању радно-правног статуса и запошљавању сакупљача секундарних сировина; треба организовати обуку у вези са деловањем синдикалних, струковних и задружних удружења.

У Стратегији су наведене и препоруке у вези са предузетништво којима се малим и средњим предузећима намењује улога активних носилаца мера афирмативне акције запошљавања Рома. У време усвајања Стратегије било је јасно да је положај „мале привреде“ у Србији изузетно тежак и да чак уколико се занемаре предрасуде које послодавци имају о Ромима као о радницима не би требало очекивати значајније успехе у вези са запошљавањем Рома. Извештај Заштитника грађана и анализа Лиге за декаду Рома о економској активности Рома од 2002. до 2012. године²² и назад Националне службе за запошљавање²³ указују на то да ове мере нису биле делотворне. Према Истраживању омбудсмана у 2011. и 2012. години у деветнаест филијала Националне службе за запошљавање одобрено је 19 субвенција послодавцима који запошљавају Роме, а у истим филијалама су од 2009. до 2012. године Ромима одобрене 74 субвенције за samozapošljavanje. Истовремено, у поменутих 19 филијала нешто више од 1% Рома је упућен код послодавца на разговор за посао²⁴.

Препоруке којима је Стратегија настојала да надомести недостатак јасно утврђених циљева у вези са запошљавањем Рома нису реално засноване, прилагођене особености и потребама тржишта рада, приликама у економским и привредним трендовима.

Податак да није спроведена ни препорука којом Стратегија апстрактном носиоцу налаже „обезбеђивање подршке Ромима ангажованим у сивој економији и превођење у легалне токове, нарочито у области сакупљања секундарних сировина, у смислу регистрације делатности, остваривања радних права и права из здравствене заштите“ потврђује недостатак идеја аутора Стратегије да успоставе основе економског оснаживања Рома.

Сличног карактера је и констатација да је потребна „боља координација између надлежних министарстава, јединица локалне самоуправе и њихових општинских савета за запошљавање и микрокредитних организација, нарочито у области рециклаже и управљања комуналним отпадом, а у циљу охрабривања и финансијског јачања индивидуалних сакупљача секундарних сировина и њихових удружења“, јер је заснована како на апстрактној сарадњи носилаца мера подстицања запошљавања Рома, међу којима нема Националне службе за запошљавање и центара за социјални рад, тако и на концепту гетоизације Рома у занимање које је неатрактивно другим незапосленим грађанима.

²² Према упоредним подацима о економској активности Рома у РС на основу података пописа становништва 2002. и 2012. године, које је прикупила Лига за декаду Рома, број запослених Рома у том периоду је опао за 5,95%. Ови подаци не би били изненађујући, јер је у истом периоду опао број укупно запослених у Србији, да не постоји Стратегија чији један од основних циљева је повећање броја запослених као начин борбе против сиромаштва.

²³ http://www.nsz.gov.rs/live/dokumenti/izve_taj_i_program_rada_nsz.cid4040

²⁴ Извештај о спровођењу стратегије, Заштитник грађана, 2013, стр. 58-72.

Ни препорука којом се указује на потребу повећања запошљавања Рома у јавним службама и сервисима и нарочито филијалама Националне службе за запошљавање у локалним самоуправама у којима живи више од пет хиљада Рома није утемељена на обавези органа јавне власти да на основу чланова 53. и 77. Устава и члана 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина да обезбеде равноправност националних мањина приликом запошљавању у јавним службама.

Најзад, стратешки приоритети у вези са подстицањем запошљавања Рома (повећање броја Рома запослених у локалној и државној управи; интеграција и реинтеграција у тржиште рада, успостављање одрживог и стабилног тренда раста запослености, пружање подршке послодавцима који запошљавају Роме и доношење програма развоја предузећа и задруга за Роме) нису утемељени на јасној стратешкој визији која би требало да подразумева креирање посебних мера (афирмативних) или чак закона и других прописа којима се подстиче запошљавање Рома.

3.2.3. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ - СТАНОВАЊЕ

Према Стратегији главни циљ „побољшања стамбених прилика треба да буде обезбеђивање легалног коришћења стана и поседа у свим аспектима, омогућавање здравог живота породице и појединца, олакшање живота жене и детета, обезбеђивање адекватних услова за начин живота који је прихватљив Ромима, као и неговање културе становања каква је прихваћена у целини друштва“. Остваривање ових циљева би требало постићи: а) унапређењем постојећег броја стамбених јединица и изградња нових; б) унапређењем и изградњом инфраструктуре; в) пружањем подршке кроз образовање; г) повећањем запослености и радног ангажовања; д) пружањем здравствене и социјалне помоћи; њ) заједничким планирањем и спровођењем активности оријентисаних на постепени развој целокупног окружења и е) ефикасном сарадњом између Рома и опште популације и променом стереотипног понашања и једних и других.

Стратегијом су предвиђени и приоритети које је требало остварити до 2015. године – најважнији међу њима се односио на спровођење планираних мера за унапређење становања Рома у локалним самоуправама (стална буџетска позиција за унапређење и легализацију ромских насеља и стамбених простора Рома; процена финансијских могућности Рома да учествују у побољшању сопственог стамбеног питања, односно свог насеља; израда урбанистичких планова за делове градова и општина на којима се налазе ромска насеља усклађених са поштовањем начела недискриминације и несегрегације; редовно комунално и техничко одржавање ромских насеља кроз одговарајући институционални систем који постоји и за друге делове града; координатори насеља стално запослени у одговарајућим општинским и градским службама; посебна обука општинских службеника надлежних за стамбена питања, у складу са принципима толеранције и недискриминације и на крају, али не на последњем месту локалне самоуправе при изради нових и ревидирању

постојећих урбанистичких планова треба се придржавати упутстава датих у *Смерницама за легализацију и унапређење нелегалних ромских насеља*).

Остваривање приоритета је било у вези са критеријумима за избор локалних самоуправа које су требало да буду обухваћене програмима које држава финансира и подржава у вези са побољшањем стамбене ситуације Рома и ситуације у ромским насељима: а) опште стање у ромским насељима у том делу земље и у општини; б) учешће ромске популације у укупној популацији општине и број ромских насеља; в) економска снага и привредна виталност општине; г) став органа јединица локалне самоуправе и других грађана према проблематици ромских насеља и стамбених прилика Рома и д) постојање других програма које подржавају држава, градови и општине или удружења грађана, ефекти тих активности и др.

Остале приоритете је требало у складу са надлежностима да остваре државни органи од којих се очекивало да: а) обезбеде посебна буџетска средства за унапређење становања Рома; б) одреде особе задужене за питања ромских насеља и стамбена питања Рома; в) пружају помоћ становништву у изградњи, поправци или доградњи кућа кроз помоћ из наменских средстава, развијањем модела јефтине стамбене изградње, обезбеђивањем повољних кредита и развијањем програма потпомогнуте самоградње;

Међу приоритетима Стратегија помиње се и то да „у случајевима где легализација стамбених објеката у постојећим насељима није могућа, надлежни органи, кроз дијалог свих актера, треба да пронађу решења за пресељење или расељавање које ће бити прихватљиво за све стране (уз укључивање становника ових насеља у програме друштвене подршке и заштите на које имају право као грађани). У том смислу, неопходно је унапредити и законски ојачати механизам стручне контроле и јавног увида у процесу израде и спровођења одговарајућих планских докумената; у насељима за која се утврди да не могу бити легализована и унапређивана треба, у периоду до њиховог расељавања или пресељења, побољшати основне животне услове (вода, струја, приступни путеви)“.

У вези са спровођењем циљева „Стратегије“ који се односе на унапређење становања Рома треба рећи да упркос изменама закона и прописа²⁵ којима су уређене области планирања и изградње и социјалног становања, није створена нормативна основа за унапређење ромских насеља. Према поменутих извештајима Заштитника грађана и PRAXIS-а нису остварени ни остали циљеви јер: услови живота, инфраструктура и правни статус ромских насеља није унапређен; није установљена база података о стамбеним потребама Рома и условима и стању насеља у којима живе; нису утврђене афирмативне мере на основу којих се обезбеђују различити видови становања у заштићеним условима; у државној управи и у локалним самоуправама нису развијени капацитети за планирање и спровођење мера за унапређење становања Рома.

²⁵ Закон о просторном плану Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 88/10); Закон о социјалном становању („Службени гласник РС“, бр. 72/09)

Међутим, неостваривању циљева допринело је и неколико пропуста приликом израде Стратегије. Прво, Стратегија, као и већина сличних докумената, као носиоца интеграције види групу – Роме и у односу на такво утврђење креира и предлаже мере за унапређење становања. Међутим, истраживања указују на то да Роми породично и индивидуално решавање стамбених потреба претпостављају решењима која су усмерена на колективну стамбену изградњу и расељавање. Истраживање Заштитника грађана указује на то да 77,6% Рома прихвата индивидуално решавање стамбених проблема²⁶. И у истраживању Центра за истраживање етничитета из 2002. године указано је на то да је Ромима индивидуално, односно породично решавање услова становања приоритетно²⁷. Ови подаци указују на породицу као носиоца интеграције/укључивања за разлику од стратешког документа у којем је група одређена као носилац свих мера па и оних које се односе на стамбене потребе.

Друго, Стратегија је претежно усмерена ка легализацији насеља и њиховој ревитализацији кад год је то могуће што јесте рационално и економично. Унапређењем инфраструктуре до и у насељу, санацијом и доградњом објеката обезбеђују се услови за његово одржање и унапређење услова живота његових житеља. Концентришући се на модел легализације ромских насеља Стратегија је пренебрегла чињенице да је ово само један вид решавања стамбених потреба Рома. Према поменутиим, засебним истраживањима Заштитника грађана и Центра за истраживање етничитета око 10% „ромских насеља“ у Србији има планску документацију, а за сва остала потребно је урадити планску документацију на основу којих је могуће поднети захтев за легализацију објеката. Поступак који се спроводи је исти као даје реч о новоизграђеним објектима, а заправо је реч о насељима или деловима насеља од којих су неки подигнути пре више од сто година. Стратегија се овим питањима није бавила.

Међутим, на овом месту се отвара још једно значајно питање о којем треба водити рачуна уколико се расељавају традиционална (стара) ромска насеља. Наиме, расељавањем таквих насеља у којима може живети значајан проценат становништва ромске националности у локалној заједници мења се њена национална структура становништва. Такво поступање, посебно уколико је плански предузето, није у складу са међународним стандардима²⁸ и националним прописима²⁹ заштите права националних мањина³⁰. Стратегија се

²⁶ *Извештај о спровођењу Стратегије...* Заштитник грађана, 2013, стр. 100.

²⁷ Башић, Јакшић, *Уметност преживљавања...*, 2005.

²⁸ Оквирна конвенција за заштиту права националних мањина Савета Европе предвиђа да ће се државе уздржавати од мера које мењају сразмеру становништва у областима насељеним припадницима националних мањина, а имају за циљ ограничавање права и слобода која произилазе из принципа уграђених у Конвенцију (Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Службени лист СР Југославије – Међународни уговор, бр 6/98.

²⁹ Закон о остваривању права и слобода националних мањина у 22. члану забрањује мере којима се мења однос становништва у областима насељеним националним мањинама и које отежавају остваривање права припадника националних мањина („Службени лист СР Југославије“, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна пovelља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 – др. закон).

³⁰ Приликом покушаја расељавања Рома из насеља испод моста „Газела“ у месну заједницу Овча у београдској општини Палилула побунили су се грађани румунске националности

овим питањима не бави мада постоје решења у чија предлагање је поред локалне ромске заједнице требало да буде укључен и Национални савет ромске националне мањине.

Треће, приближно трећина „ромских насеља“ у Србији су сламови и њихова одрживост није могућа. Највећи број сламова је Београду, неколико их је Новом Саду, а у мањим местима њихов број је мањи. Проблем расељавања сламова, заштите и остваривања људских права и интеграције (укључивања) њихових становника Стратегија помиње, али не указује на мере и активности решавања ових проблема. Пропуштањем да се укаже на чињеницу да у Београду у сламовима или контејнерским насељима живи више десетина хиљада Рома, опише специфичност њиховог положаја омогућено је да се креирају произвољни и неуспешни модели решавања њихових проблема. Проблем становања Рома у Београду је једно од најзначајнијих питања укупне интеграције (укључивања) Рома у Србији, захтева опсежне мере планирања на свим поменутих нивоима, децентрализацију управљања, алокацију средстава и ангажовање свих јавних служби и сервиса којима се обезбеђује друштвено укључивање (образовање, рад и запошљавање, здравствена и социјална заштита) и због тога му је у Стратегији требало посветити већи значај.

Четврто, Стратегија је предвидела одређене групе активности које би држава и локалне самоуправе требало да предузму у вези са уређењем ромских насеља и унапређењем услова живота у њима, али није указала на то да постоје различити модели решавања стамбених проблема Рома. Наиме, за већину грађана становање је једно од кључних животних питања и подразумева се да решење становања решавају самостално на основу личних одлука, потреба и могућности. За оне који то не могу да постигну постоји институт социјалног становања, односно могућност да, уколико испуне одређене критеријуме које прописују локалне самоуправе, конкуришу за додељивање станова на коришћење под повољном ценом закупнине. Поједине локалне самоуправе могу да донесу одлуке на основу којих се омогућава откуп станова додељених по основу Закона о социјалном становању.

Показало се, а стручњаци су указивали и приликом креирања Стратегије и током припремања Закона о социјалном становању, да ромским породицама, од којих је већина екстремно сиромашна, овај вид решавања проблема становања неће одговорати јер не могу да плаћају ни закупнину нити да измирују дажбине за коришћење комуналних услуга. Ова чињеница је веродостојнија када се доведе у везу са подацима који указују на ниску запошљивост Рома и лош економски статус породице.

Решење је требало тражити у обавезама локалних самоуправа да у складу са процењеним стањем установе обавезни стамбени фонд намењен становању ромских породица у заштићеним условима. Модели оваквог становања су различити, између осталог могу да подразумевају и привремено становање у контејнерским насељима, али увек подразумевају и обавезу локалних

сматрајући да ће након досељавања Рома њихов проценат у укупном становништву општине бити мањи и тиме ће изгубити могућности да остварују нека призната колективна права.

самоуправа да пронађу трајна решења која подразумевају економско оснаживање породице. Пропуштањем да инсистира на оваквом приступу Стратегија је пропустила и то да укаже на то да је укључивање Рома у локалну заједницу могуће једино уколико локална самоуправа на рационалан и економичан начин ангажује све расположиве капацитете.

3.2.4. СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ – ЗДРАВЉЕ

Полазећи од дефиниције Светске здравствене организације по којој „здравље није само одсуство болести већ и потпуно физичко, психичко и друштвено благостање” Стратегија из 2009. године указује на специфичности стања здравља и здравствене заштите Рома и на специфичности положаја појединих група (деца, жене у репродуктивном периоду, одрасли) унутар ромске популације. Поред тога Стратегија указује и на то како изузетно лоши услови живота утичу на здравље Рома.

На основу свега тога Стратегијом је утврђено да је општи циљ у области здравствене заштите „унапређење здравственог стања Рома“, а да су специфични циљеви су: утврђивање здравственог стања ромске популације; побољшање остваривања права Рома на здравствену заштиту кроз праћење примене Закона о здравственој заштити; побољшање доступности здравствене заштите за ромску популацију и унапређење животног окружења у ромској заједници. За успешност спровођења стратешких циљева помињу се индикатори и предлажу опште и посебне препоруке високог степена апстрактности: а) Треба наставити са спровођењем циљаних истраживања како би се утврдили најзначајнији фактори ризика за оболевање, као и доминантна обољења и узроци смрти ромске популације. Неопходно је урадити и квалитативна и партиципаторна истраживања како би се дубље сагледали разлози друштвене искључености и узроци здравствене и других облика ускраћености ромске популације; б) У сарадњи са медијима и релевантним стручњацима из области јавног здравља треба радити на повећању нивоа информисаности и знања у ромској популацији, како у вези са правима на здравствену заштиту дефинисаним законом, тако и о факторима који утичу на здравље и о здравом начину живота; в) Треба интензивније радити на евидентирању здравствено неосигураних лица која немају стално место боравка и на прибављању документације неопходне за остваривање права на здравствену заштиту. У том смислу треба наставити подршку пројекту Националног савета ромске националне мањине „Постани грађанин“, активностима ромских здравствених медијаторки и већем учешћу ромских координатора при локалним управама у евидентирању здравствено неосигураних лица и други.

За остваривање поменутих циљева Стратегија утврђује листу приоритета: а) Запошљавање ромских здравствених медијаторки у домовима здравља; б) Спровођење пројеката за унапређење хигијенско - епидемиолошких услова у ромским насељима; в) Повећање обухвата обавезном имунизацијом, побољшање репродуктивног здравља и превенцију хроничних незаразних

обољења спровођењем пројеката у партнерству здравствених установа и ромских удружења грађана; г) Подршка пројекту „Побољшање нутритивног статуса одојчади и мале деце у ромским насељима“, у сарадњи са Светском здравственом организацијом и UNICEF-ом; д) Сензибилизација и едукација здравствених радника за рад са ромском популацијом.

Према истраживању UNICEF о вишеструким показатељима положаја жене и деце у Србији за 2010. и 2014. годину здравље Рома је унапређено, али у интервалу између два праћења промена положаја деце и жена уочен је пад квалитета здравствене заштите и укуних показатеља здравља Рома³¹.

Према поменутом извештају Заштитника грађана утврђено је да је рад „здравствених медијаторки“, упркос уоченим пропустима, допринео здравственом просвећивању ромских породица те да је ово стратешка мера која је највише допринела циљевима Стратегије. Међутим, у истом извештају утврђени су главни пропусти у вези са остваривањем циљева унапређења здравља Рома међу којима је и то да се у домовима здравља не остварује пуна примарна здравствена заштита Рома, а доступност секундарне и терцијерне здравствене заштите не одговара здравственом стању грађана ромске националности који живе у неповољним социјално-економским условима и изложени су ризику од хроничних и других болести, те да нису предузете мере довољне јавне бриге о здрављу Рома на националном, покрајинском и локалном нивоу.

³¹ Истраживање вишеструких показатеља положаја жена и деце, Србија, ромска насеља, 2014. (главни налази) јули, 2014. UNICEF, Републички завод за статистику и Истраживање вишеструких показатеља 2010, праћење стања и положаја жена и деце, UNICEF, Републички завод за статистику, 2012.

4. УСЛОВИ, ВРЕДНОСТИ, НАЧЕЛА, ОБЛАСТИ И СТРУКТУРА „СТРАТЕГИЈЕ ЗА ИНКЛУЗИЈУ РОМА У Србији 2015 – 2025“

4.1. УСЛОВИ

Поред решавања раније поменутих проблема парадигме, броја корисника, односа према афирмативним мерама и других усвајању „Стратегије инклузије Рома у Србији 2015. до 2025. године“ треба да претходи решавање три дилеме од којих зависи њено спровођење.

4.1.1. ПОЛИТИЧКА ВОЉА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Народна скупштина би требало да се изјасни о положају Рома и начину на који ће се решавати проблему њиховог структурног сиромаштва и социјалне искључености.

Решавање проблема с којима се суочава већина припадника ове етничке групе не зависи искључиво од спремности и способности јавне управе да спроводи и управља стратешким опредељењима и законским решењима. Реч је о комплексним друштвеним питањима која захтевају одговоре на шире друштвене и државне проблеме попут односа друштва и државе према мултикултуралности, социјалном развоју, принципима на којима је заснован друштвени и политички систем. Због тога би Народна скупштина требало да усвоји, претходно усклађен са друштвеним и економским развојем, стратешки документ и да њиме јасно задужи и обавезе носиоце политике унапређења положаја и инклузије Рома да га спроводе у најбољем интересу свих грађана. Сузбијање структурног сиромаштва са каквим се Роми суочавају је од друштвеног и државног интереса јер његово опстајање повећава издвајања у социјалној заштити, умањује социјални капитал и одржава стање суштинске друштвене неједнакости.

Најзад, Народна скупштина поред законодавне функције има и обавезу надзора над радом државне управе и у том смислу постоји могућност да се формира специјализовано парламентарно тело које ће вршити надзор над радом јавне управе у вези са пословима инклузије Рома.

4.1.2. УПРАВЉАЊЕ СТРАТЕГИЈОМ

За управљање стратешким мерама које подразумева и њихово праћење, корекцију и елиминисање ризика потребна је, поред политичке воље, и политичка и управна одговорност. Политичка одговорност се постиже јасним

преузимањем обавеза компетентног државног органа за управљање циљевима Стратегије и координацијом носиоца мера.

Управна одговорност се постиже формирањем снажне специјализоване кадровске инфраструктуре, у једном или више државних органа, способне да спроведе стратешке циљеве. Према постојећем правном систему Министарство рада, запошљавања, борачка и социјална питања би требало да је орган државне управе који управља, координира и прати остваривање „Стратегије“. Министар овог Министарства је и председник Савета за интеграцију Рома Владе Републике Србије и претпоставка је да би овај државни орган био рационални ресурс за управљање Стратегијом. Проблем представља то што Министарство нема развијени капацитет за обављање тих послова и то што досадашњи однос Министарства према питањима инклузије, односно интеграције Рома није био проактиван, шта више испољавани су јавни отпори спровођењу обавеза које су Министарство или његове организационе јединице требало да спроведу на основу закона и других прописа, а односили су се на поступања у вези интеграције Рома.

За управљање Стратегијом целисходно је, при државном органу који има политички и управни ауторитет, формирати стручну организациону јединицу задужену за послове унапређења положаја Рома. На овај начин обезбедили би се политички, управни и стручни капацитети неопходни да се Стратегија спроведе.

4.1.3. КА КОМЕ СУ СТРАТЕШКЕ МЕРЕ УСМЕРЕНЕ?

Стратешким мерама може се одредити да основна циљна група јавних политика инклузије буде породица (индивидуалистички приступ) или заједница (колективни приступ).

У систему децентрализованог спровођења Стратегије, у којем су активности и обавезе подељене између националних и локалних актера, породица би требало да је проактивни корисник стратешких мера. У условима спровођења националне, централизоване политике унапређења положаја Рома група је та која је пасивни прималац несистематичних мера.

Стратегија из 2009. године је за циљну групу имала заједницу и резултати нису допринели укупном побољшању ни Рома нити ромске породице. Шта више, током спровођења већине стратешких мера (запошљавање, становање) интереси породице (економско оснаживање, начин решавања стамбених потреба) су занемаривани и често решавани супротно начелима људских права. Заједница као циљна група смањује одговорност грађана ромске националности за спровођење конкретних мера унапређења њиховог положаја, захтева сложени систем праћења остваривања права и мера и још сложенији систем успостављања критеријума унутар ромске заједнице за њихову примену. Само по себи друштвено укључивање заједнице је апстрактно и готово да га је немогуће делотворно спровести.

Породица као носилац мера је јасна категорија јер јој се у складу са статусом и критеријумима који се у том случају могу јасније одредити (неки већ постоје у систему социјалне заштите) додељује Стратегијом утврђена подршка. Поред тога, овај приступ омогућава проактивну улогу породице јер уместо пасивних корисника мера њени чланови постају активни учесници у процесу друштвеног укључивања. Најзад, за рад и подршку породици у свакој локалној заједници постоје капацитети (Центар за социјални рад, Дом здравља, Месна заједница, надлежни орган локалне самоуправе, невладине и друге организације) и усклађеним планирањем и спровођењем инклузивних мера у локалној заједници могуће је ефикасно, рационално, економично и делотворно остваривати реално унапређење положаја породице. Такав систем омогућава и рационално праћење, елиминисање индивидуалних и групних ризика и корекције и унапређење система у зависности од прилика у локалним самоуправама.

4.2. ВРЕДНОСТИ

Стратегија инклузије Рома 2015 – 2025. године треба да буде заснована на вредностима на којима су заснована демократска друштва:

4.2.1. СЛОБОДА ОД УСКРАЋЕНОСТИ

Грађани не смеју да трпе негативне последице нити да се осећају ускраћеним за остваривање права због свог етничког или националног порекла, вере, уверења, социјалног статуса, пола, сексуалности или било ког другог личног својства. Шта више државе су дужне да преузимају посебне мере како би отклонила последице неповољног положаја у којима грађани дуготрајно живе. Такве мере су усмерене ка појединцу и подразумевају да социјално економски, културни и образовни напредак остварује у непосредном окружењу и у заједници са људима који се налазе у истоветном или сличном положају.

4.2.2. ДОСТОЈАНСТВО ЛИЧНОСТИ

Људско достојанство је неприкосновено и сви су дужни да га поштују и штите. Свако има право на слободан развој личности. Уважавање достојанства личности подразумева признавање права да слободно и аутономно планирају и осмишљавају будућност. Владавина права и заштита индивидуалних слобода предуслови су пуног поштовања личности која се делатно и сврсисходно односи према себи и окружењу.

4.2.3. ПРАВИЧНОСТИ

У друштву, поред обезбеђене правне једнакости и правне сигурности, мора постојати и осећање људи да постоји *ethos* правде који управља

личним изборима. Одсуство правичности погодује продубљивању неједнакости и маргинализацији најслабијих што је у супротности са начелима једнакости, солидарности, људских права и поштовања личности. Правичност подразумева солидарност утемељену на свести људи да се и сами могу наћи у положају који захтева додатне мере и интервенције којима им се гарантују сигурност, равноправност и достојанство. Друштвене и економске неједнакости не смеју бити препрека држави да успостави мере којима се обезбеђује једнакост шанси, односно фактичка отвореност друштвених позиција и функција за све.

4.2.4. ЉУДСКА ПРАВА

Људска права су универзална, недељива и међусобно повезана. Она припадају људима самим тим што су људска бића и не зависе од државе и она их не обезбеђује већ их поштује и штити јер је човек у државу ушао као слободно биће. Држава преко својих органа, институција и служби обезбеђује остваривање и пуну заштиту, укључујући и судску, људских права. У образовном, културном, научном и јавном животу развија се култура људских права.

4.3. НАЧЕЛА

Разрешење ових дилема подразумева креирање Стратегије инклузије Рома у Србији од 2015. до 2020. године засноване на начелима:

4.3.1. ИНКЛУЗИЈА

Друштвено укључивање подразумева развијање нормативних, социјалних, административних и других услова којима се успоставља суштинска равноправност грађана и спроводе делотворне политике недискриминације, и једнаких шанси. Република Србија се у протеклој деценији, усвајајући низ закона и доношењем других прописа у образовној и социјалној политици, определила за инклузивни друштвени систем. Иако досадашње спровођење инклузивних јавних политика није задовољавајуће изванредан напредак је постигнут у вези са социјалним укључивањем особа са инвалидитетом, учешћем жена у политичком животу, отварањем расправе о положају LGBT и друго.

Нема разлога да се из такве политичке парадигме издваја однос према Ромима којима је државна интервенција неопходна управо због тога што су им због структурног, искључујућег сиромаштва недоступни ресурси неопходни за остваривање личног и друштвеног напретка и укључивања. У том смислу принцип инклузивности би требало применити у свим друштвеним областима у којима се предузимају мере унапређења.

Међусобно усклађене инклузивне јавне политике омогућавају да у догледном року грађани ромске националности превазиђу проблеме који их у друштвеном животу дисквалификују. Најважније у том ланцу су инклузивне политике у образовању и запошљавању. Да би се оне успешно спровеле, потребно је да се елиминишу постојећи ризици (рано напуштање школе, исходи ромских ученика, неуспешно образовање одраслих, неприменљиве афирмативне мере у запошљавању, неусклађеност политике образовања са потребама тржишта рада) и осмисле афирмативне мере којима се пружа конкретна подршка грађанима ромске националности (ромској породици).

Примена принципа инклузивности зависи и од оспособљавања запослених у јавним установама да спроводе инклузивне јавне политике. Посебно је важно да принцип инклузије прихвате стручњаци у установама образовања, центрима за социјални рад и Националној служби за запошљавање.

4.3.2. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Инклузија Рома (ромске породице) се остварује у локалној заједници. Остваривање права на образовање, рад, одговарајуће становање, здравље односе се на укупно стање људских права и друштвене једнакости (недискриминације) и захтева конкретне мере којима се постиже мерљив напредак. Остваривање таквих мера са националног нивоа се спроводи уз доста тешкоћа: неекономично је и захтева људске и материјалне ресурсе с којима држава не располаже.

Рационалнији приступ је децентрализација послова у вези са спровођењем политике инклузије Рома, односно препуштање већег дела послова и одговорности локалним самоуправама. Локалне самоуправе располажу механизмима на основу којих могу да управљају и спроведе инклузивне јавне политике, а осим тога Закон о локалној самоуправи их обавезује да се старају о остваривању људских и мањинских права³².

Већина локалних самоуправа располаже са подацима о броју и потребама Рома на својој територији. До обједињених података о статусу Рома у централизованом систему управљања Стратегијом није постигнут. На основу тих сазнања, локалне самоуправе уз нужне, али у догледно време остварљиве организационо-административне промене, могу да унапреде инструменте и механизме помоћу којих је могуће елиминисати узроке структурног сиромаштва Рома. Да би се то постигло потребно је да се на основу утврђених реалних потреба и броја корисника мера осмисле и усвоје локални стратешки планови усклађени са реалним општим и локалним економским и социјалним развојем, да се у акционим плановима утврде, а током реализације поштује спровођење реалних

³² Члан 20, тачка 32 Закона о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“ бр. 129/2007 и 83/2014 - др. закон)

циљева и рокова; да се обуче стручни тимови у локалној самоуправи способни да припреме, спроводе и управљају стратегијом локане инклузије Рома; обезбеде средства у локалним буџетима опредељена за спровођење инклузије. Најзад, нужно је успоставити координацију између националних и локалних инструмената и механизма на основу којих се спроводи политика инклузије Рома. Такву координацију нужно мора да успостави државни орган задужен за спровођење и праћење инклузије.

Ризици децентрализације послова инклузије Рома су у томе што локалне самоуправе, по правилу, немају средства потребна за спровођење инклузије рањивих група, не користе на одговарајући начин ресурсе са којима располажу за борбу против сиромаштва, а често су предрасуде према Ромима препрека за предузимање мера унапређења њиховог положаја у локалној заједници. Национална стратегија се мора бавити елиминисањем ових ризика и јачањем ресурса којима држава располаже у локалним самоуправама (образовне институције, надлежности које остварују преко центара за социјални рад, домова здравља и филијала Националне службе за запошљавање, локалних стамбених агенција и друго).

У локалној заједници лакше је обезбедити у учешће Рома, односно „ромске породице“ у процесу инклузије. Јачањем одговорности грађана ромске националности за социјално укључивање, њихова активна улога и преузимање дела одговорности за успешност овог процеса значајно увећава шансе укупне друштвене инклузије Рома. Такође, праћење процеса инклузије и управљање ризицима рационалније и економичније се остварује у локалној самоуправи.

„Спуштање“ спровођења и управљања стратегијом инклузије Рома на локални ниво и опредељење за породицу као активног носиоца мера инклузије захтеваће и измене постојећих прописа на основу којих ће се омогућити делотворна социјална инклузија.

Подела надлежности између националних служби, локалних самоуправа у вези са спровођењем инклузије Рома подразумева и одређивање задужења Националног савета Рома који би, поред тога што има Законом утврђене надлежности у вези са културном аутономијом Рома (образовање, службена употреба језика, култура и информисање), требало да развија модел инклузивне културне политике којом се обезбеђује очување етно-културног идентитета Рома у условима планских инклузивних јавних политика.

4.3.3. АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ

Измене нормативног основа социјалне инклузије односе се и на доношење прописа којима се утврђују афирмативне мере, односно посебне мере у одређеним јавним политикама, којима се обезбеђују предности Ромима приликом остваривања појединих права (образовање,

рад). Циљеви и примена ових мера и прописа требало би буду временски ограничени, односно оне треба да трају док се не елиминишу узроци социјалне и економске неједнакости Рома.

Афирмативне мере би требало, на основу јасних критеријума и реалних процена потреба тржишта рада, применити у образовању и запошљавању. Социјална инклузија и делотворна, у догледно време остварљиво унапређење положаја Рома (ромске породице) могућа је уколико се на основу утврђених чињеница и критеријума осмисле и одлучно спроведу афирмативне мере којима се током целокупног образовања и приликом запошљавања за утврђена занимања пружа подршка ромским ученицима. Афирмативне мере могу бити асиметричне односно њима се може посебно подстицати образовање ученица и њихово економско оснаживање; политика афирмативних мера не сме да буде дискриминаторна и дисквалификујућа, али може бити селективна, односно може у складу са проценом потреба тржишта рада подстицати образовање за поједина занимања и у складу са економским могућностима тежиште подстицаја усмерити ка оспособљавању за рад на пословима са тачно утврђеним степеном образовања.

4.3.4. УЧЕШЋЕ И СУБСИДИЈАНА ОДГОВОРНОСТ

Непосредно учешће грађана ромске националности и организација цивилног друштва које заступају интересе и заговарају права Рома у процесу доношења одлука и спровођења мера унапређења њиховог положаја је нужно и мора се обезбедити стварањем отвореног, партиципативног модела управљања.

Субсидијарна одговорност је садржана у државној политици која се огледа у доношењу одговарајућих прописа, програма за смањење социјалне искључености, као и програма за јачање друштвене кохезије припадника осетљивих група и неговање независности и способности људи да помогну сами себи. На овај начин припадници осетљивих група се оснажују за преузимање личне одговорности за сопствено и благостање своје породице и оснажују се механизми неформалне подршке угроженим појединцима од стране уже и шире заједнице. Поред тога, друштвене институције раде на конципирању система формалне и организоване подршке од нивоа локалне заједнице до националног нивоа и стварају услове за функционисање и координацију различитих актера у подршци припадницима осетљивих група.

4.3.5. РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА, ЕКОНОМИЧНОСТ И ЕФИКАСНОСТ

Као што је речено, Стратегију инклузије Рома (ромске породице) 2015-2025. године требало би активно спроводити кроз инклузивне и међусобно повезане јавне политике образовања, запошљавања, становања, здравствене и социјалне заштите. Ове јавне политике поред

тога што би требало да су усмерене ка остваривању стратешких циљева, требало би и да су део укупне политике мултикултуралности којом се обезбеђује очување етно-културног идентитета Рома. Услов спровођења рационалне и економичне инклузивне политике подразумева усклађивање циљева којима се инклузија постиже на личном и колективном (етничком) нивоу. У овом тренутку, прописи којим је уређен положај ромске националне мањине у Србији су супротни циљевима инклузије. Шта више, на нормативном и друштвеном нивоу развијен је сегрегативни модел друштвене интеграције националних мањина. Овај модел се развија кроз ексклузивне прописе којима се не подстиче друштвена кохезија. Рационални модел инклузије Рома, а с обзиром на то да је у неколико јавних политика усвојен инклузивни приступ, подразумева усаглашавање вредности на којима држава гради друштвени развој.

Рационалан приступ управљања Стратегијом инклузије Рома (ромске породице) подразумева међусобну усклађеност инклузивних јавних политика, али и доследан развој принципа социјалног укључивања на основу других стратешких докумената (Стратегија за смањивање сиромаштва, Стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, Стратегија јавног здравља, Национална стратегија запошљавања, Стратегија социјалног становања, Стратегија образовања одраслих, Национална стратегија решавања питања избеглица и расељених лица)³³. Такође, Република Србија треба да антидискриминационим политикама обезбеди услове за остваривање ефективне равноправности. Усклађено управљање инклузивним и децентрализованим јавним политикама је економичан и рационалан приступ делотворног унапређења положаја Рома.

Рационална и економичан приступ подразумева и то да се за спровођење, праћење и управљање Стратегијом користе сви расположиви капацитети у јавној управи и невладином сектору. Поред описаних капацитета у јавним делатностима, последњих година развијени су различити механизми помоћу којих се настојало да се поспешу интеграција Рома. У локалним самоуправама установљени су „ромски координатори“, „здравствене медијаторке“, „педагошки асистенти“, „мобилни тимови“ и друго). Такође, Заштитник грађана је развио методологију праћења остваривања права Рома и установио је модел рада у ромским насељима; Повереник за заштиту равноправности је развио мрежу ОЦД оспособљених да препознају и реагују на дискриминацију. Комисија за проучавање живота и обичаја Рома САНУ поседује капацитете за научну верификацију, проверу и анализу модела интеграције/инклузије, а ОЦД (СКРУГ, Лига за декаду Рома, Центар за права мањина, Центар за истраживање етничитета, Центар за едукацију Рома, PRAXIS, Бибија...) су развиле различите начине рада у вези са инклузијом Рома. Утврђивање и подела надлежности државне управе и

³³ Детаљније видети: <http://www.gs.gov.rs/strategije-vs.html>

локалних самоуправа уз усклађено учешће цивилног друштва и стручних организација омогућиће рационалан и координисан рад на унапређењу положаја Рома.

Предуслов развијања рационалног партиципативног модела управљања Стратегијом на националном и локалном нивоу јесте рационализација рада јавне управе у вези са овим пословима. Рационалан и економичан приступ подразумева установљавање и развијање оптималног организационог облика координације и управљања инклузивним јавним политикама посвећених унапређењу положаја ромске породице.

4.4. ЦИЉНА ГРУПА

Ромска породица и грађани ромске националности су основа стратешког планирања и директни корисници мера којима се обезбеђује њихов социјално-економски, културни и образовни напредак и укључивање.

За разлику од апстрактног и општег модела интеграције групе (Рома) моделом инклузије ромске породице се омогућава:

- примена децентрализованог модела управљања инклузијом у локалној заједници;
- успостављање целисходних, рационалних мера;
- одређивање мерљивих и видљивих индикатора;
- благовремено уочавање ризика и предузимање хитних мера за њихово отклањање;
- развијање пуних капацитета јавних сервиса и служби у локалној заједници са спровођење инклузије;
- утврђивање носиоца јавних политика укључивања Рома.

Опредељење породице за циљну групу засновано је вредностима и начелима Стратегија.

4.5. ОБЛАСТИ (ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ)

У складу са принципима рационалности и ефективности и стандардима европских модела интеграционих политика Рома Стратегијом ће се предузимати посебне мере у јавни политикама:

- образовања
- запошљавања
- становања
- здравља.

Посебним мерама у овим јавним политикама обезбедиће се:

- лични статус и признавање права;
- родна равноправност и посебна заштита права и положаја Ромкиње;

- инклузија и решавање проблема избеглих и расељених лица и „реадмисаната“;
- унапређење положаја и заштита права и „најбољег интереса“ деце и младих;
- доступност јавних служби, сервиса и подршке;
- заштита културног идентитета.

4.6. СТРУКТУРА И ВРЕМЕНСКО ОДРЕЂЕЊЕ

4.6.1. СТРУКТУРА

Стратегија за инклузију Рома треба да која садржи најмање следеће елементе:

- анализа и процена стања;
- парадигму;
- циљеви утврђени по општости, времену и намени;
- области (јавне политике) инклузије;
- мере и активности опште и по областима;
- индикатори циљева и остварених резултата прилагођени стандардима људских права;
- праћење;
- евалуација;
- финансирање;
- управљање.

4.6.2. ВРЕМЕНСКО ОДРЕЂЕЊЕ

Стратегија би требало да се односи на период од 10 година, са јасно одређеним краткорочним и дугорочним приоритетима. У складу са приоритетима и децентрализованим моделом управљања инклузијом требало би доносити акционе планове различитог временског одређења.

5. ЗАКЉУЧАК

Економски, политички и друштвени услови у којима је донета Стратегија за унапређење положаја Рома 2009. године су измењени. Република Србија је стекла статус преговарача и у току је процес који претходи придруживању у Европску унију током којег је потребно ускладити национални правни систем са стандардима у ЕУ и прилагодити јавне политике системима који функционишу у Унији.

Поред тога, постојећа Стратегија није допринела остваривању основног циља унапређења положаја Рома смањењу разлика између Рома и осталог становништва. Поред тога што није утврђена парадигма у оквиру које је процес интеграције требало да се одвија, стратешки документ није предвидео ни утврђен број корисника мера интеграције, нити је разјаснио основне дилеме у вези са заштитом културног идентитета групе, применом афирмативних мера и јасним одређивањем приоритета. Најзад, постигнути резултати су минимални у односу на капацитете јавне управе и друштва у целини за унапређење положаја Рома. Лошим постигнућима Стратегије допринела је незаинтересованост јавне управе да развије механизме и инфраструктуру за њено управљање и праћење.

Због свега поменутог Стратегију из 2009. године треба заменити новим стратешким документом чијем доношењу предстоји решавање дилема у вези са парадигмом стратегије, бројем корисника стратешких мера, политичком вољом њеног делотворног спровођења, опредељењем за породицу као носиоца мера инклузије и утврђивањем децентрализованог модела управљања и спровођења стратешких циљева. Након решавања ових питања треба осмислити Стратегију инклузије Рома у Републици Србији 2015– 2020. године засновану на принципима инклузије, децентрализације, афирмативних мера, рационализације, економичности и ефикасности.

Издвајање породице као основне циљне групе процеса инклузије, опредељење да се стратешки концепт битно оснажи у међусобно повезаним јавним политикама образовања, запошљавања, становања и здравља и заговарање одговорног децентрализованог управљања Стратегијом омогућавају да се у кратком периоду успостави равнотежа између економских и финансијских могућности и потреба решавања тешких последица структурног сиромаштва Рома. Поред тога, опредељење за породицу као циљну групу је и опредељење да се осмисли инклузивни процес у којем грађани и заједнице у којима живе (локалне самоуправе) активно учествују и деле одговорност за успех мера. На тај начин остварује се идеја да радно способни грађани корисници услуга социјалне заштите постепено превазиђу такво стање.

Стратегија у наредном десетогодишњем периоду треба да буде усклађена са принципима на којима се заснива процес придруживања Србије Европској Унији и да искористи како сва позитивна искуства из претходног периода, тако и да

развије капацитете јавне управе да обезбеди људска права и посебне мере инклузије Рома. Економичан и рационалан приступ допринеће ефикасности стратешких мера.

Најзад, успех будуће Стратегије зависиће од спремности и воље државе да успостави систем управљања стратешким мерама. Оно мора бити поверено једном државном органу који ће развити пуне капацитете за праћење и управљање Стратегијом. Спровођење инклузивних мера које за циљ имају постепено елиминисање структурног сиромаштва и постизање друштвене равноправности Рома непосредно се остварује кроз поменуте јавне политике у конкретном друштвеном окружењу – у локалним самоуправама. Органи локалних самоуправа би требало да буду задужени за спровођење јасно утврђених мера, односно да на основу услова обезбеђених јавним политикама, управљају процесом инклузије на свом подручју. У том смислу локалне самоуправе би требало да имају најзначајнију улогу у процесу друштвеног укључивања ромске породице: процена стања и утврђивање потреба, предузимање мера и активности, праћење процеса, исправљање пропуста и друго. Локалне самоуправе у складу са својом друштвеном улогом, на основу Законом утврђеним изворним надлежностима и јавним службама пред којима грађани остварују права на њиховим подручјима су непосредни носилац мера инклузије ромске породице. Локалне самоуправе за то имају капацитет јер поред испостава државних органа и организација који се на њиховим територијама старају о остваривању одређених права (филијале фондова здравственог, социјалног и пензионог осигурања, Националне службе запошљавања, школске управе, инспекције) располажу и установама на чији рад имају непосредан утицај: центар за социјални рад, дом здравља, предшколске и школске установе, стручне службе локалне самоуправе. Снажан ослонац за управљање процесом инклузије у локалним самоуправама представљају различити ресурси које су успостављени уз подршку међународних организација: ромски координатори, здравствене медијаторке, педагошки асистенти, мобилни тимови.

Управљање инклузијом је децентрализовано и подразумева јасно утврђене надлежности и обавезе државних органа и локалних самоуправа, али и јасно утврђено учешће организација цивилног друштва, Националног савета ромске националне мањине и стручних установа.

Вредности и начела на којима би требало осмислити Стратегију инклузије Рома до 2025. године заснована су на становишту да свако без обзира на различитост и лична својства, уверења и навике има неотуђива људска права и да је држава дужна да их штити и ствара социјалне, економске и друге услове за њихово пуно остваривање.