



Процена ефикасности локалних механизма социјалног укључивања Ромкиња и Рома

РЕЗИМЕ



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



CENTAR
ZA ISTRAŽIVANJE
JAVNIH POLITIKA

**Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва
Кабинет потпредседнице Владе Републике Србије
за европске интеграције**

**Процена ефикасности локалних
механизама социјалног укључивања
Ромкиња и Рома
РЕЗИМЕ**

Бранка Анђелковић
Марко Обрадовић
Јелена Радоман

ЦЕНТАР за истраживање јавних политика

јануар 2013. године

Садржај

РЕЗИМЕ ИСТРАЖИВАЊА	3
ОПШТИ НАЛАЗИ	4
ФАКТОРИ УСПЕХА	5
ФАКТОРИ НЕУСПЕХА.....	6
НАЛАЗИ О ПОЈЕДИНАЧНИМ МЕХАНИЗМИМА.....	6
ПРЕПОРУКЕ.....	8

Резиме истраживања

Предмет ове студије јесте анализа програма, односно механизма за социјално укључивање Рома у Србији, чији су носиоци Национална служба за запошљавање, центри за социјални рад, Министарство здравља, Министарство науке, просвете и технолошког развоја, Канцеларија за људска и мањинска права и локалне самоуправе у 11 изабраних општина и градова у Србији. Израду студије иницирао је и подржао Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, при Кабинету потпредседнице Владе за европске интеграције. Циљ ове иницијативе јесте да се утврди да ли посматрани механизми, појединачно и заједно, одговарају на циљеве и приоритете намењене социјалном укључивању Ромкиња и Рома.

Декада Рома (2005-2015), као и Стратегија за унапређивање положаја Рома (2009), идентификовале су образовање, становање, здравство и запошљавање као кључне области за смањење сиромаштва Рома. У складу са стратешким оквиром, у Србији је покренут програм педагошких асистената у Министарству просвете, пројекат здравствених медијаторки при Министарству здравља и програм координатора за ромска питања у локалним самоуправама. Ресорно министарство задужено за питања запошљавања и Национална служба за запошљавање су додатно формулисали мере за активирање и запошљавање Рома кроз националне акционе планове за запошљавање 2009, 2010, 2011, кроз јавне позиве намењене Ромима. Центри за социјални рад су једина институција која нема циљане програме за ову мањину, али су део ове анализе јер се баве егзистенцијалним проблемима угроженог становништва, у коме су Роми значајно заступљени. У двадесетак градова и општина у Србији су успостављени сви наведени механизми и институције за социјално укључивање Рома.

У циљу израде студије, а полазећи од стратешког и програмског оквира кад је социјално укључивање Рома у питању, у октобру 2012. године истраживачки тим Центра за истраживање јавних политика обавио је 65 интервјуа са представницима Националне службе за запошљавање, центара са социјални рад, педагошким асистентима, здравственим медијаторкама, координаторима за ромска питања, представницима локалне самоуправе и надлежних министарстава и других тела Владе. На основу тог истраживања, представљени су налази и препоруке за сваки механизам посебно, али и они које се односе на њихову међусобну сарадњу и координацију, факторе успеха и неуспеха.

ОПШТИ НАЛАЗИ

Налази овог истраживања упућују на то да постоје велике разлике између посматраних институција у начину како се баве проблемима Рома као корисницима њихових услуга. Постоји **програмска асиметрија** између механизма: педагошки асистенти, здравствене медијаторке и координатори за ромска питања су програми ресорних министарстава и локалних самоуправа који се циљано баве проблемима Ромкиња и Рома. Центри за социјални рад су институције које се баве различитим угроженим популацијама и не препознају Роме као посебну корисничку групу у својим програмима. Национална служба за запошљавање је од 2010. године увела програме за Роме, али је њихов број и обухват ограничен и подложен унапређењу. Разлика у приступима утицала је и на постигнуте успехе, те се педагошки асистенти и здравствене медијаторке сматрају програмима са видљивим резултатима.

Асиметрија при коришћењу података је такође изражена. Тако координатори за ромска питања и локалне самоуправе немају податке о профилу и потребама ромске мањине, нити приступ базама података других институција. Национална служба за запошљавање и ЦСР воде евиденцију о својим корисницима, али су те базе ограниченог домета. Када се Роми препознају као засебна евидентирана група (НСЗ) реч је само о онима који се тако изјашњавају, што је условљено другим законским решењима. По националној припадности ЦСР не води евиденцију. Најдетаљнију датотеку са подацима о ромској популацији поседује Министарство здравља, али податке не размењује са другим системима.

Налази показују да су скоро сви механизми и институције, сем педагошких асистената, на првом месту упућени на **сарадњу** са центрима за социјални рад. То указује на чињеницу да су потребе Рома и даље примарно у домену рада ЦСР-а и да су ЦСР кључна установа која има надлежност да решава поједине њихове егзистенцијалне проблеме.

Саговорници из свих програма сматрају да је **њихов рад значајан** за Роме кориснике, али постоје разлике. Док неки виде свој рад као техничку подршку (НСЗ и ЦСР), остали сматрају да они, поред специфичног мандата, доприносе и ширем циљу укључења ромске мањине у шире друштвене токове.

Иако питање дискриминације није било тема овог истраживања, оно је уочено као проблем са којим се ромска популација сусреће у свим областима социјалног укључивања. **Дискриминацију** спомињу скоро сви саговорници, али је не препознају у сопственим редовима. Од свих посматраних институција једино је Министарство здравља увело обуке за здравствене медијаторке како да препознају дискриминацију према корисницима и прописало правилник како да на њу формално реагују.

ФАКТОРИ УСПЕХА

Кад су фактори успеха у питању, ниједан од идентификованих није препознат као гарант успеха рада пет механизма сам за себе, али за неке може да се претпостави да јесу предуслов. На првом месту то је постојање локалних акционих планова и усвојени буџети за њихову примену. Лични ангажман и сензибилисаност за рад са Ромима, као и мотивација корисника идентификовани су као веома битни за рад на успешној реализацији програма. Ангажованији координатор доприноси видљивости проблема Рома у локалној зајединци. Подршка и разумевање локалне самоуправе је битна карика и за рад координатора и за усвајање ЛАП-а и буџетирања за њихову примену.

Постојање **локалних акционих планова** (ЛАП) у области социјалног укључивања Рома и буџета за њихову примену се показује као кључни предуслов за решавања проблема Рома у њиховим срединама. Локални акциони планови, без обзира на то ког су квалитета као документи, имају кохезивну функцију, и постају референтни оквир за програме и активности који се баве социјалним укључивањем Рома. У већини посећених градова (шест од једанаест) ЛАП не постоје зато што или нису усвојени (Нови Сад, Сурдулица, Зрењанин), или им је истекао рок трајања (Бујановац, Крагујевац), или нису „изведени“ из постојећих општинских стратегија иако су Роми препознати као приоритетна група (Јагодина). Буџети намењени за спровођење ЛАП-а постоје у већини општина, а највећа средства у апсолутном износу издвајају Крагујевац, Панчево и Сомбор. Занимљиво је да су те општине уједно и оне са исподпросечним бројем Рома у целокупној популацији по подацима пописа из 2011. године.

Иако се институција **координатора за ромска питања** показала као релативно ограничена у домету, значај рада координатора је битан јер од ангажованости координатора такође зависи видљивост проблема Рома у локалној зајединци. За успешан рад координатора идентификовани су следећи услови као битни: да је њихово радно место систематизовано, са јасно постављеним циљевима и задацима, а рад праћен кроз локалне акционе планове. Битно је да притом постоји буџет за примену ЛАП-а, али и за сâм рад координатора. Успешни координатори наступају барем у две улоге и као посредници, али и као заступници права Рома у заједници. Такође, битна је подршка општинских структура њиховом раду. Координаторска места су најбоље организована у општинама у којима се уједно и издвајају највећа средства из буџета за ЛАП (Крагујевац, Панчево и Сомбор).

Налази истраживања показују да је **сензибилисаност** за рад са њима неопходна карика без које у ствари успех није могућ. Међутим, институције се значајно разликују: Национална служба за запошљавање најмање кроз понуђене програме обраћа пажњу на специфичне карактеристике и потребе Рома. Слично је и са центрима за социјални рад: иако су корисници услуга центара у већини случајева Роми, они остају скоро невидљиви као засебно препозната група у раду ЦСР-а. Тако центри немају увид нити систематски прате шта њихове услуге и програм постижу кад је у питању социјално укључивање ове популације. Остала три механизма су далеко боље сензибилисана за рад са корисницима Ромима, а међу њима су најбоље упознате са потребама и проблемима Ромкиња и Рома здравствене медијаторке. Све институције и механизми сматрају да је **мотивација корисника** да учествују у програмима кључни фактор за њихов успех. Док све остале институције виде мотивацију корисника као веома јаку, те је ретко одустајање из програма, већина испитаних у НСЗ-а сматра да је мотивација кључни проблем и да програми намењени Ромима не успевају јер они нису мотивисани да у њима учествују.

ФАКТОРИ НЕУСПЕХА

Као **кључни фактори неуспеха** идентификовани су неефикасан менаџмент унутар механизма, недостатак координације између механизма и непостојање интегрисаних социјалних услуга. Последица је смањена могућност да се одговори на потребе корисника.

Иако се из ове анализе може закључити да постојање ефикасног система **менаџмента** није довољан услов за успех у раду одређеног механизма, јасно је да непостојање овог фактора у великој мери онемогућава успех. Стога је недостатак ефикасног менаџмента препознат као један од битнијих фактора неуспеха, и то на примеру рада координатора за ромска питања. Како им место у систему није јасно дефинисано, то се рефлектује на нејасно постављене циљеве, недостатак планова рада, а често и недостатак транспарентне контроле урађеног и јасне хијерархијске структуре. Они тако „лутају“ у систему, и углавном од њихове личне посвећености и лидерског талента зависи колико ће проблеми Рома бити препознати међу доносиоцима одлука у општини.

Ни у једном случају није идентификован пример **координисаног** деловања постојећих механизма, ни на националном ни на локалном, нити између та два нивоа. Сарадња је уочена само као спорадична појава, у оној мери у којој су извршиоци сматрали да им је потребна за обављање посла. Разлог недостатка координације је последица системских решења јер је сваки од механизма успостављен на бази самосталног деловања, било кроз рад ресорних министарстава, било кроз рад општинске администрације.

Неуспеху програма запошљавања значајно доприноси непостојање механизма **интегрисаних социјалних услуга** који обавезује и ЦСР и НСЗ да активније траже решења за своје кориснике који као радно способни у континуитету примају материјалну надокнаду. У овом аранжману, незапослени корисник се упућује на социјална давања, а прималац социјалне помоћи се не мотивише да пронађе посао.

НАЛАЗИ О ПОЈЕДИНАЧНИМ МЕХАНИЗМИМА

Иако се посматрани механизми и институције разликују у начину организације и степену важности који посвећују проблемима Рома, сваки од њих појединачно игра битну улогу за социјално укључивање Рома. Како налази истраживања показују, значај посла **координатора за ромска питања** је што припадници ромске заједнице имају коме непосредно да се обрате и верују да ће бити добро заступљени пред институцијама. Координатори се слажу око тога да су они спона и посредник између ромске заједнице и институција. То охрабрује Роме да говоре о својим проблемима и да се осећају мање искљученим припадницима друштва.

Програм **педагошких асистената** јесте један од главних програма за укључивање Рома у систем основног образовања. Њихови директни корисници су деца којима помажу у сналажењу у школском окружењу и преовладавању различитих проблема, али исто тако и родитељи који у педагошким асистентима виде саветодавце за целу област породичног живота и социјалних права. Налази указују да педагошки асистенти виде шире своју мисију, као битну за интеграцију друштва јер спречавају дискриминацију Рома у школама и уводе

ромску децу у систем друштвене социјализације, борећи се тако против сегрегације у образовном систему.

Програм здравствених медијаторки је по налазима истраживача најбоље организован програм, у смислу системског приступа планирању, унификацији процеса рада и надзора, то јест супервизије. С друге стране, медијаторке су, више од осталих механизма, концентрисане на сопствени оперативни рад и директну комуникацију са надређенима у Министарству здравља и најмање исказују потребу за сарадњом и координацијом са осталим механизмима социјалног укључивања Рома. Медијаторке пружају различите услуге: обезбеђују здравствене књижице и вакцинацију деце, воде бригу о женском репродуктивном здрављу, баве се едукацијом и превентивним радом. Све здравствене медијаторке имају свест о значају посла који обављају и сматрају свој рад изузетно битним за Ромкињеи Роме.

Национална служба за запошљавање је најбоље организована институција у којој постоје јасно прописане процедуре за процену и рад са корисницима, месечни планови, интегрисана база података о корисницима, као и менаџерски надзор и супервизија. Међутим, НСЗ најслабије познаје Роме као своје кориснике и најмање обраћа пажњу на њихове специфичне карактеристике и потребе, што је пре свега уређено Законом о запошљавању. У односу на остале механизме, програми НСЗ-а за Роме постижу релативно скроман успех. Како анкетирани саветници НСЗ-а указују, Роми најчешће нису активни тражиоци запослења, већ им је евиденција код НСЗ-а предуслов добијања новчане социјалне помоћи. Истраживање показује да су, с једне стране, кључни проблеми у раду НСЗ-а са Ромима системски проблеми са којима се ова корисничка група суочава: необразованост, дугогодишња искљученост са тржишта рада, предрасуде и дискриминација послодаваца. С друге стране, проблем је слаба понуда посла и недовољно НСЗ програма намењених Ромима са основним образовањем или без њега.

У **центрима за социјални рад** не евидентирају кориснике на основу националне припадности, те програми ЦСР-а не препознају Роме као засебну корисничку групу. Налази указују да је рад ЦСР-а од користи за Роме зато што решава њихове егзистенцијалне проблеме, првенствено кроз новчану социјалну помоћ и дечији додатак. Истраживачки тим се током свог рада суочио са дилемом кад је испитивање успешности рада центара за социјални рад у питању. Да ли се може рећи да је ЦСР успешан у раду са Ромима у општинама у којима је већина ромске популације укључена у систем социјалне заштите јер је то група која је у најнеповољнијем социјално-економском положају? Како указују у појединим центрима, све док су радно способни корисници под ингеренцијом ЦСР-а проблем је приказати успешност и тумачити показатеље о броју корисника.

ПРЕПОРУКЕ

На основу налаза истраживања формулисан је низ препорука за побољшање рада и програма појединачних механизма за социјално укључивање Рома. Препоруке се односе на доносиоце одлука у ресорним министарствима и локалне самоуправе.

УНАПРЕЂИВАЊЕ МЕНАЏМЕНТА. Потребно је унапредити систем менаџмента који ће се огледати у јасно постављеним циљевима, плановима рада, транспарентној контроли и јасно постављеној хијерархији унутар сваког од посматраних механизма. Потребно је све постојеће механизме за укључивање Ромкиња и Рома сагледавати као део целовитог пакета подршке и у односу на то даље разрађивати њихове улоге и међусобне односе. Како је проблем менаџмента најизраженији код координатора за ромска питања, овом механизму требало би посветити посебну пажњу. Ова препорука се односи на локалне самоуправе и Канцеларију за људска и мањинска права.

СМАЊЕЊЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ. Са циљем оснаживања улоге педагошких асистената у превенцији дискриминације у сопственој установи, потребно је размотрити могућност да се систем закључивања уговора и супервизије постави по угледу на систем Министарства здравља, односно здравствених медијаторки. Ова препорука се односи на Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

СПРОВОЂЕЊЕ ОБУКА И УВОЂЕЊЕ ПРОЦЕДУРА НА ТЕМУ АНТИДИСКРИМИНАЦИЈЕ. Потребно је увести редовне обуке о антидискриминацији у анализираним институцијама ради подизања свести запослених о проблему дискриминације ромске популације. Кад је НСЗ у питању, потребно је и размотрити обуку или медијску капмању за послодавце који учествују у НСЗ програмима активације и запошљавања Рома. Поред тога, потребно је у свим појединачним институцијама увести Правилник о поступању у случају дискриминације и увести механизме заштите и користити значај и улогу поверенице за заштиту равноправности и могућност слања притужби на њену адресу.

УНАПРЕЂЕЊЕ ПРИСТУПА ПОДАЦИМА О ПОТРЕБАМА И СИТУАЦИЈИ РОМА. Потребно ју је смањити кроз омогућавање доступности бази података коју поседује Министарство здравља, а као предуслов унапредити постојећи софтвер како би сви релевантни актери могли да га користе и допуњују. Треба јасно прописати услове приступа наведеној или изведеној бази за представнике осталих тела како не би биле прекршене одредбе закона којим се уређује питање заштите података о личности. Ова препорука се односи на Министарство здравља и на све остале посматране механизме и институције.

ПРОФИЛИСАЊЕ УЛОГЕ КООРДИНАТОРА ЗА РОМСКА ПИТАЊА. Поред улоге посредника између ромске популације и државних органа, потребно је јасно дефинисати улогу координатора за ромска питања у односу на друге механизме као и у примени ЛАП-а, односно потребно је уредити односе координатора са другим министарствима који финансирају механизме. У том смислу, координатор треба да обавља послове „секретаријата“ ЛАП-а и у складу са тим потребно је уподобити, односно прописати његов опис послова. Ова препорука се односи на Канцеларију за људска и мањинска права и јединице локалне самоуправе.

ПРИПРЕМА ЛОКАЛНИХ АКЦИОНИХ ПЛАНОВА. Треба усвојити ЛАП у оквиру докумената у било којој области социјалног укључивања Рома уз обавезно усвајање буџета за њихову примену у локалним самоуправама. Ова препоруке се односи на локалне самоуправе.

ПОВЕЗИВАЊЕ ЛОКАЛНИХ И НАЦИОНАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА. Потребно је да сви механизми, то јест надлежна министарства и јединице локалне самоуправе у описима послова својих запослених обухвате и рад на циљевима постављеним ЛАП-ом како би се омогућило непосредно укључивање у реализацију планираних програма, потребно је да јединице локалне самоуправе ЛАП-а праве тако да на адекватан начин укључе механизме који развијају национални ниво. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције. Такође, потребно је адекватно координирати механизме за политике намењене укључивању Рома на централном нивоу како би се та координација преливала на локални ниво.

ФОРМУЛИСАЊЕ ПРОТОКОЛА О САРАДЊИ. Треба формулисати протоколе о сарадњи између носилаца јавних политика социјалног укључивања Рома на националном и локалном нивоу. Инструмент за сарадњу националних механизма са општинским треба да буду локални акциони планови за социјално укључивање Рома¹.

Протоколи о сарадњи могу такође бити значајан инструмент у охрабривању међусобне сарадње и размени информација између механизма.

ЦЕНТРИ ЗА СОЦИЈАЛНИ РАД. Све институције треба да успоставе протоколе о сарадњи са центрима за социјални рад у општинама у којима делују механизми за социјално укључивање Рома. Посебну улогу центара у решавању егзистенцијалних проблема Рома треба препознати кроз њихово веће проактивно укључивање у локалним акционим плановима за социјално укључивање Рома. Ова препорука се односи на локалне самоуправе, МИНРЗС, центре за социјални рад, НСЗ, Министарство здравља и Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Центри за социјални рад се појављују као кључни актер у решавању проблема Рома за све механизме. У том смислу, треба успоставити формалну сарадњу између ЦСР-а као институције и осталих националних и локалних механизма

САРАДЊА ИЗМЕЂУ ПОЈЕДИНАЧНИХ ИНСТИТУЦИЈА. Министарство здравља с једне стране и Министарство просвете, науке и технолошког развоја с друге стране треба засебно да успоставе и дефинишу начине сарадње између здравствених медијаторки и педагошких асистената кад је у питању праћење здравственог стања и потреба школске деце. Едукација родитеља да подрже школовање своје деце захтева заједнички рад између педагошких асистената и координатора за ромска питања, те је неопходно да га Министарство просвете, локалне самоуправе и Канцеларија за људска и мањинска права усагласе.

Сарадња НСЗ-а и педагошких асистената даје добре резултате кад је у питању идентификовање и мотивисање Рома да заврше основно школовање. Такође, сарадња НСЗ-а

¹Ова препорука је у складу са препорукама са округлог стола а ромску популацију „Спровођење мера, активноти и услуга за ромску популацију на локалном нивоу“ који је одржан од 20. до 22. фебруара 2012. године у организацији Тима за социјално укључивање и самњење сиромаштва при кабинету потпредседника Владе Републике Србије.

са координатором за ромска питања је корисно у бржем налажењу оних Рома који су заинтересовани за учешће у програмима НСЗ-а. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

ИНТЕГРИСАНЕ УСЛУГЕ ТРЖИШТА РАДА И УСЛУГА СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ. Требало би поспешити већ започету сарадњу између ЦСР-а и НСЗ-а на пружању интегрисаних социјалних услуга кад су радно способни Роми – примаоци новчане социјалне помоћи у питању да би се подстакло даље запошљавање Рома. За то је потребно планирање на нивоу МИНРЗС-а, а заједничко спровођење кроз центре за социјални рад и НСЗ.

РЕДОВНО ПРАЋЕЊЕ КОРИСНИКА. Потребно је обављати редовне консултације са корисницима и спроводити системска истраживања њихових потреба са циљем да се прецизно утврде преостале потребе ромске популације на које механизми нису одговорили. Адекватним креирањем програма утврђених на неспорно установљеним потребама ромске популације могуће је утицати на повећање мотивисаности корисника и у раду оних механизма код којих је то до сада био главни ограничавајући фактор (НСЗ). Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

ПРОЦЕДУРЕ. Процедуре и начин рада координатора за ромска питања и педагошких асистената требало би унифицирати на националном нивоу ради упоредивости података о проблемима и потребама корисника. Ова препорука се односи на Министарство здравља, Канцеларију за људска и мањинска права, и локалне самоуправе.

ОБУКЕ. Потребно је увести додатне обуке, као и оне за рад са осетљивим групама у рад свих институција, нарочито у ЦСР и НСЗ. Када су у питању обуке и едукација за рад са осетљивим групама, други механизми требало би да размотре како да приступе обукама својих запослених на основу рада Министарства здравља и прилагоде их сопственим потребама. Потребно је успоставити одржив механизам или програм едукације за све механизме. Ова препорука се односи на све посматране механизме и институције.

Како ова студије показује, од 2005. године у Републици Србији је успостављен низ програма којима је циљ социјално укључивање Рома. Они су својим деловањем допринели да друштвени положај ромске мањине у Србији изгледа боље него пре седам година. Док неки програми (НСЗ, ЦСР, координатори за ромска питања) још увек представљају делимичан одговор на већ дубоко укорењене социјално-економске проблеме попут незапослености и/или сиромаштва, развијени су и успостављени програми у области здравствене заштите и образовања који доприносе бољем социјално-економском положају Ромкиња и Рома у Србији.



ВЛАДА
РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ



ТИМ ЗА СОЦИЈАЛНО
УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА

Влада Републике Србије
Кабинет потпредседнице Владе
за европске интеграције
Палата Србије,
Булевар Михаила Пупина 2
11000 Београд, Србија
Тел: +381 11 311 4605
E-mail: sipru@gov.rs
www.inkluzija.gov.rs



CENTAR
ЗА ISTRAŽIVANJE
JAVNIH POLITIKA