

ROMACTED

*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*



Srbija



Sistemske prepreke za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou

Situaciona analiza

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe



*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*

Sistemske prepreke za socijalno uključivanje

Roma i Romkinja na lokalnom nivou

Sistemska analiza

Program ROMACTED

Promivisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou

Zajednički program Evropske unije i Saveta Evrope

Autor:

Ivan Sekulović

Urednice:

Marina Vasić

Vera Kurtić

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope.

Mišljenja izražena u ovom dokumentu ne odražavaju nužno zvanične stavove Evropske unije i Saveta Evrope.

Svi zainteresovani za reprodukciju ili prevod celog ili dela dokumenta mogu to uraditi uz prethodnu saglasnost Programa ROMACTED (romacted@coe.int).

Naslovna stranica: Marina Vasić

Objavio Program ROMACTED

F-67075 Strasbourg Cedex

www.coe-romacted.org

www.coe.int

www.ec.europa.eu

©Program ROMACTED, Novembar 2020

SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA.....	7
APSTRAKT	9
UVOD	11
1. Regulatorni okvir na nacionalnom nivou.....	13
1.1. Lokalna samouprava i zaštita ljudskih i manjinskih prava	13
Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.....	30
1.2. Obrazovanje.....	36
1.3. Stanovanje	41
1.4. Zapošljavanje	48
1.5. Zdravstvena zaštita	53
1.6. Socijalna zaštita	56
1.7. Zabrana diskriminacije.....	63
1.8. Rodna ravnopravnost	67
2. Analiza stanja na lokalnom nivou	71
2.1. Beograd (Zvezdara).....	71
2.2. Kragujevac	74
2.3. Niš	77
2.4. Odžaci	80
2.5. Požarevac (Kostolac).....	83
2.6. Prokuplje.....	86
2.7. Smederevo.....	88
2.8. Subotica	91
2.9. Vranje	94

2.10. Vrnjačka Banja	96
2.11. Zaječar	100
ZAKLJUČCI I PREPORUKE.....	102
Kontekstualni zaključci i preporuke.....	103
Zaključci i preporuke koji se odnose na postojanje i uklanjanje sistemskih prepreka u regulatornom okviru	110
Zaključci i preporuke koji se odnose na stanje na lokalnom nivou	123
Bibliografija.....	127
Aneks – Predlog izmena i dopuna regulatornog okvira Republike Srbije	134

SPISAK SKRAĆENICA

AKRP	Asocijacija koordinatora za romska pitanja
AP	Akcioni plan
CoE	Council of Europe (Savet Evrope)
CSR	Centar za socijalni rad
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GDG	<i>Good Democratic Governance</i> (Dobro demokratsko upravljanje)
HRBA	<i>Human Rights-Based Approach</i> (Pristup zasnovan na ljudskim pravima)
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
JLS	Jedinice lokalne samouprave
KLJMP	Kancelarija za ljudska i manjinska prava
KOCD	Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
KT	Koordinaciono telo za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja
LAP	Lokalni akcioni plan
LAPZ	Lokalni akcioni plan zapošljavanja
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MGSI	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
MOR	Međunarodna organizacija rada
MPNTR	Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
MRZBSP	Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
MZ	Ministarstvo zdravlja
MŽŽS	Ministarstvo zaštite životne sredine
NSRNM	Nacionalni savet romske nacionalne manjine
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
 OCD	Organizacije civilnog društva
OHCHR	Kancelarija visokog komesara UN za ljudska prava
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
SIPRU	Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SKRUG	Stalna konferencija romskih udruženja građana
UN	Ujedinjene nacije
UNHCR	Visoki komesarijat UN za izbeglice

APSTRAKT

Ova analiza pripremljena je u okviru programa ROMACTED-Promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanja romske zajednice na lokalnom nivou, koji sprovodi Savet Evrope a finansiraju Evropska unija i Savet Evrope. Tema analize je socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Srbiji na lokalnom nivou, dok je njen cilj identifikovanje sistemskih prepreka u regulatornom okviru Republike Srbije za delotvorno i efikasno socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

Analiza se služi metodološkim okvirima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope koji se odnose na standarde ljudskih prava i dobrog upravljanja. Podaci su prikupljeni putem arhivske analize i intervju sa donosiocima odluka i ekspertima, među kojima su i facilitatori u okviru programa ROMACTED. U prvom delu analiziran je pravni i strateški okvir Republike Srbije na nacionalnom nivou, u drugom je izvršena analiza stanja u 11 gradova i opština koje učestvuju u ROMACTED programu, dok su u trećem dati zaključci i preporuke.

Analizom su identifikovane sistemske prepreke u sledećim oblastima: lokalna samouprava, zaštita ljudskih i manjinskih prava, obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, zabrana diskriminacije i rodna ravnopravnost. Glavne sistemske prepreke u pogledu usklađenosti regulatornog okvira sa međunarodnim standardima ljudskih prava su: nedostajuća prava prema međunarodnim standardima, nedostajuća prava u nadležnosti lokalne samouprave, nedefinisana i nejasno definisana prava, nepotpuna prava, nedovoljne garancije za ostvarivanje prava, ograničenja prava, restriktivno tumačenje prava, neregulisano pravo na stanovanje, izostanak definicije javnog interesa u skladu sa međunarodnim standardima, neusklađenost procesa iseljenja i preseljenja sa međunarodnim standardima, izostanak pristupa zasnovanog na ljudskim pravima i terminološki izazovi (npr. nedosledno korišćenje ili izostanak korišćenja rodno osetljivog jezika u propisima). Kada je reč o koherentnosti regulatornog okvira, glavne sistemske prepreke su: pravne praznine, nedorečenost normi, kontradiktornosti u procesu decentralizacije i njegova nedelotvornost, trend centralizacije nadležnosti, nedostaci koordinacije na nacionalnom nivou kao što je postojanje paralelnih „koloseka“, nejasna podela nadležnosti između republičkog i lokalnog nivoa, nedostajuće nadležnosti u domenu lokalne samouprave, ograničenja nadležnosti lokalne samouprave, izostanak finansiranja nadležnosti u

procesu decentralizacije, nerešena pitanja (kao što je izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti), nepoštovanje načela vladavine prava, izostanak podrške lokalnim mehanizmima i neodrživost finansiranja stambene podrške.

Napomena: Svi pojmovi upotrebljeni u ovoj analizi u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

UVOD

Ova analiza nastala je u okviru programa **ROMACTED „Promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanje romske zajednice na lokalnom nivou“** koji se sprovodi u Republici Srbiji od strane kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, a finansiraju Evropska unija i Savet Evrope. Svrha programa je izgradnja političke volje i razumevanja uključivanja Roma i Romkinja na lokalnom i regionalnom nivou kroz izgradnju kapaciteta lokalne samouprave da razvija i primenjuje planove i projekte za uključivanje Roma i Romkinja i da teži promovisanju integracije Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

Cilj analize, prve svoje vrste u Srbiji, je da identifikuje sistemske prepreke u regulatornom okviru Republike Srbije za delotvorno i efikasno socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou. U **metodološkom pogledu**, analiza ocenjuje regulatorni okvir sa dva aspekta: 1) usklađenosti sa međunarodnim standardima ljudskih prava, prema pristupu zasnovanom na ljudskim pravima (*Human Rights-Based Approach – HRBA*¹) koji su razvile Ujedinjene nacije i 2) koherentnosti, prema pristupu dobrog demokratskog upravljanja (*Good Democratic Governance – GDG*), koji je razvio Savet Evrope i koji obuhvata 12 načela², među kojima su za potrebe ove analize najznačajniji vladavina prava i responzivnost (sposobnost lokalnih vlasti da izađu u susret legitimnim očekivanjima i potrebama stanovništva)³.

Kao **predmet analize** obuhvaćeni su: pravni izvori Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije (konvencije, povelje, komentari komiteta za primenu standarda, direktive, itd.), pravni i strateški okvir Republike Srbije na nacionalnom i lokalnom nivou (Ustav, zakoni, strategije, akcioni planovi, statuti, itd.) i nalazi izveštaja međunarodnih i domaćih nevladinih organizacija. Kada je reč o stanju na lokalnom nivou, analizirani su javno dostupni izvori, dok su u slučaju dve opštine koje su izabrane kao primeri dobre prakse, beogradske opštine Zvezdara i opštine Odžaci, podaci prikupljeni i neposredno od njihovih predstavnika. Tematski obuhvat analize pokriva sistem lokalne samouprave i zaštite ljudskih i manjinskih

1 Informacije o HRBA dostupne su na internet prezentaciji: <https://hrbaportal.org/the-un-and-hrba>.

2 12 načela dobrog upravljanja dostupno je na linku: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>.

3 Council of Europe, Strategy on Innovation and Good Governance at local level (Extract from the Valencia Declaration, 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government, Valencia, Spain, 15-16 October 2007), str. 2.

prava, zatim pet oblasti Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine (obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i socijalna zaštita) i njena dva horizontalna aspekta (zaštita od diskriminacije i rodna ravnopravnost). Pored arhivske analize (*desk research*), podaci su prikupljeni i putem intervjua sa donosiocima odluka i ekspertima, među kojima su: Nenad Ivanišević, savetnik potpredsednice Vlade Republike Srbije i predsednice Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja; Ivana Antić, pomoćnica ministra, Biljana Marković, šefica Odseka za ljudska i manjinska prava i Andrijana Petković, viša savetnica u okviru Sektora za lokalnu samoupravu u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave; Dragana Jovanović-Arijas i Slavica Denić iz Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije; Aleksandra Petrović iz Kancelarije visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava; Natalija Matunović-Milošević i Igor Miščević iz programa „Podrška EU inkluziji Roma – osnaživanje lokalnih zajednica za inkluziju Roma“ koji realizuje Stalna konferencija gradova i opština. Svima njima se ovim putem zahvaljujemo na saradnji.

U skladu sa metodologijom analize, intervjui su obavljani i sa predstavnicima Opštine Odžaci i Zvezdara, koji predstavljaju primere dobre prakse i izvan programa ROMACTED, i to sa Andrijom Đurićem, koordinatorom za romska pitanja u Opštini Odžaci; Radmilom Urošević, šeficom Odseka za socijalnu zaštitu, Sinišom Marinkovićem, koordinatorom za romska pitanja i Zlatkom Petrinom, savetnikom za implementaciju strateškog plana razvoja u Opštini Zvezdara. I njima se ovim putem zahvaljujemo na saradnji.

Kada je reč o **strukturi analize**, nju čine tri celine. U prvoj je analiziran pravni i strateški okvir Republike Srbije na nacionalnom nivou, i to u oblastima: lokalne samouprave i zaštite ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti. U drugoj je izvršena analiza stanja u 11 gradova i opština koje učestvuju u ROMACTED programu, i to u: Beogradu (Zvezdara), Kragujevcu, Nišu, Odžacima, Požarevcu (Kostolac), Prokuplju, Smederevu, Subotici, Vranju, Vrnjačkoj Banji i Zaječaru. U trećoj su dati zaključci i preporuke koji se tiču najvažnijih aspekata koji su identifikovani u prethodnim dvema celinama, i to: kontekstualni zaključci i preporuke, zatim, oni koji se odnose na

postojanje i uklanjanje sistemskih prepreka u regulatornom okviru, kao i oni koji se odnose na stanje na lokalnom nivou. U aneksu analize dat je predlog izmena i dopuna Ustava Republike Srbije i Zakona o lokalnoj samoupravi.

1. REGULATORNI OKVIR NA NACIONALNOM NIVOU

1.1. Lokalna samouprava i zaštita ljudskih i manjinskih prava

Ustav Republike Srbije

Ustav Republike Srbije (u daljem tekstu: Ustav) zasniva se na vladavini prava kao osnovnoj pretpostavci koja se ostvaruje, između ostalog, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava⁴. Ustav utvrđuje sledeće nadležnosti opština koje su relevantne sa aspekta socijalnog uključivanja Roma i Romkinja: zadovoljavanje potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite, kao i dečije zaštite; staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava⁵.

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEDOSTAJUĆA PRAVA PREMA MEĐUNARODNIM INSTRUMENTIMA: Ustav utvrđuje većinu prava koja sadrže međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava koje je Republika Srbija ratifikovala, a koji su od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencija o pravima deteta, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR) o najgorim oblicima dečijeg rada, Konvencija MOR o prinudnom radu i Revidirana evropska socijalna povelja. Međutim, neka prava iz navedenih instrumenata nisu utvrđena Ustavom, a ključna su za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou: *pravo na životni standard* (koji obezbeđuje zdravlje i blagostanje tog lica i njegove porodice⁶; koji je dovoljan za to lice i njegovu porodicu⁷; koji je primeren

⁴ Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“ br. 98/2006, čl. 3.

⁵ *Ibid.*, čl. 190.

⁶ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 25. stav 1.

fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i društvenom razvoju deteta⁹⁾ i *pravo na srednje obrazovanje* (koje treba da bude opšte i dostupno¹⁰⁾). Pored toga, Ustavom nije utvrđeno *pravo na stanovanje*, kao što je to učinjeno Revidiranom evropskom socijalnom poveljom, jer Republika Srbija nije ratifikovala odgovarajući član (br. 31) tog dokumenta¹¹, iako je Povelju ratifikovala još 2009. godine.

2) NEDOSTAJUĆA PRAVA U NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE: Ustavom se ne predviđa nadležnost lokalne samouprave u dvema tematskim oblastima Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja – zapošljavanju (pravo na rad) i stanovanju (pravo na stanovanje), kao ni u njenim horizontalnim aspektima – zabrani diskriminacije i rodnoj ravnopravnosti (odnosno ravnopravnosti polova, kako je to Ustavom utvrđeno). Ove praznine direktno dovode do toga da se sektorskim zakonima predviđaju vrlo ograničene nadležnosti lokalne samouprave po ovim pitanjima, što, posledično, utiče i na njihovu responzivnost.

3) TERMINOLOŠKI IZAZOVI: Da bi javne politike utvrđene propisima bile učinkovite, neophodno je da dele zajedničku terminologiju. Ustav je inertan dokument koji na uopšten način postavlja osnove društvenog razvoja. *HRBA* podrazumeva pristup koji se zasniva na ljudskim pravima, dok Ustav, kada je reč o utvrđivanju nadležnosti opština, i dalje koristi, sada već anahron, pristup zadovoljavanju „potreba“ građana kao vrhovni cilj javne vlasti. Zbog navedenih osobina Ustava, standardi koji se brzo menjaju na nivou nižih akata su često u većoj meri usklađeni sa međunarodnim standardima. Primera radi, postavlja se pitanje širine koju Ustav daje za unapređenje rodne ravnopravnosti i, naročito, položaja Romkinja u Srbiji, kada, koristeći samo termin „građani“ umesto i

7 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 11., Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“, broj 7/1971-88.

8 Konvencija o pravima deteta, član 27., 93. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

9 Treba napomenuti i to da Povelja o osnovnim pravima EU utvrđuje pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć koje podrazumeva i pravo na socijalnu i stambenu podršku kako bi se onima koji nemaju dovoljno sredstava za život omogućio dostojanstven život (čl. 34), dok Evropski stub socijalnih prava utvrđuje minimalni prihod kao jedno od načela, prema kojem svako ko nema dovoljno sredstava treba da ima pravo na adekvatan minimalni prihod koji obezbeđuje dostojanstven život i delotvoran pristup dobrima i uslugama.

10 Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, član 13., Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“, broj 7/1971-88.

11 Ovim članom Povelje države ugovornice se obavezuju da: unapređuju pristup stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda, sprečavaju ili umanjuju pojavu beskućnika, kako bi se ona postepeno uklonila i učine da cene stambenog smeštaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.

„građanke“, zaostaje za standardima Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja koja već u samom svom nazivu koristi rodno osetljiv jezik. Na kraju, opravdano je postaviti i pitanje zbog čega se Ustavom eksplicitno ne imenuju nacionalne manjine koje ispunjavaju uslov za isticanje takvog statusa, kao što je to slučaj sa romskom nacionalnom manjinom. Sve prethodno date napomene treba da budu posmatrane i iz ugla ustavne garancije o zabrani diskriminacije.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) PRAVNE PRAZINE: Ustavna jemstva ljudskih i manjinskih prava, kao deo vladavine prava, ne utvrđuju dve ključne oblasti za socijalno uključivanje Roma i Romkinja koje bi trebalo da budu u nadležnosti lokalne samouprave (a koje su, kao takve, utvrđene nacionalnom strategijom) – zapošljavanje (pravo na rad) i (pravo na) stanovanje. Otud se ne može očekivati ni potrebnii odgovor lokalnih vlasti u navedenim oblastima. Ova rešenja bi morala biti posmatrana i iz ugla ustavnih odredbi kojima se afirmiše proces decentralizacije u cilju obavljanja poslova od neposrednog interesa za građane¹², kao i odredbi Evropske povelje o lokalnoj samoupravi prema kojima javne poslove treba da obavljaju prvenstveno oni organi vlasti koji su najbliži građanima¹³. Zbog toga su i obaveze Republike Srbije u procesu pristupanja EU koje su pod uticajem ovih pravnih praznina u velikom riziku da ostanu neispunjene. Najbolji primer za to je planirano usvajanje zakona o socijalnom preduzetništvu, koje je kao političko obećanje dato prvi put pre gotovo čitavu deceniju, da bi bilo konkretizovano Operativnim zaključcima Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2015. godine, tako što se do kraja 2015. godine očekivao „završetak izrade Nacrta zakona o socijalnom preduzetništvu“ kojim bi bile unapređene mogućnosti za pristup tržištu rada i zapošljavanje Roma¹⁴, pre svega na nivou lokalne samouprave. Ova mera postala je i deo Akcionog plana za Poglavlje 23, koji sadrži i druge mere koje još uvek nisu ispunjene upravo zbog postojanja neodređenog „vlasništva“ nad politikom zapošljavanja između centralne i lokalnih vlasti (sličan primer je nerealizovana izrada četvorogodišnjeg plana zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina,

12 Stalna konferencija gradova i opština, Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Beograd 2010., str. 7.

13 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, čl. 4. stav 3.

14 Seminar: Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, 11. Jun 2015. godine – Operativni zaključci, str. 7.

predviđena Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koja proizlazi iz Akcionog plana za Poglavlje 23).

2) KONTRADIKTORNOSTI PROCESA DECENTRALIZACIJE: Kako se u nezavisnim analizama navodi, jedna od posledica monotipnog načela (da sve jedinice lokalne samouprave imaju iste organe i iste nadležnosti) koje važi u Republici Srbiji je to da se prilikom odlučivanja o decentralizaciji u nekoj oblasti donosioci odluka uglavnom rukovode sposobnošću opština sa najmanjim kapacitetom da sprovedu tu nadležnost¹⁵. S druge strane, Ustav samo načelno uređuje izvorne nadležnosti lokalne samouprave, prepuštajući njihovo preciziranje sektorskim zakonima, što ih čini nestalnim i neizvesnim jer umnogome zavise od promena zakonskog okvira u pojedinim oblastima¹⁶. Dakle, ustavotvorci i zakonodavci s jedne strane ograničavaju domete decentralizacije koncipiranjem standarda prema realnim mogućnostima njihove primene od strane najnerazvijenijih lokalnih samouprava, dok s druge ostavljaju mnogo prostora za „kreativno“ tumačenje nadležnosti, u želji da iste te lokalne samouprave (ili samo one razvijenije) podstaknu na veće preuzimanje obaveza u svom domenu. Ovaj pristup se načelno uklapa u smisao procesa decentralizacije, koji se, prema Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji, sastoji u tome da se kvalitetnije zadovoljavaju svakodnevne potrebe građana. U vremenu privrednog i društvenog razvoja, ovakav pristup bi možda imao smisla za jednu zemlju koju odlikuje visoka heterogenost u teritorijalnom razvoju kao što je Srbija, ali u vremenu ekonomske krize i sprovođenja mera štednje on je doveo do faktičke obustave procesa decentralizacije i do svojevrsne paralize lokalnih samouprava koje su se prebacile na strategiju preživljavanja, obavljajući samo nužne funkcije koje su im eksplicitno date u nadležnost. U praksi često dolazi do kontroverznih situacija, uzrokovanih time što je, npr. gradskim opštinama zabranjeno pružanje socijalnih usluga (jer to nije predviđeno statutom grada, odnosno opštine), dok, s druge strane, postoji veliki broj lica koja su na čekanju kao potencijalni korisnici upravo tih usluga. Svakako da su politike socijalnog uključivanja Roma i Romkinja podnele jednu od najvećih žrtvi proteklih godina upravo zbog ove kombinacije normativnog i faktičkog stanja. Prema jednom mišljenju izraženom u okviru intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, inkluzija Roma nije prioritet na agendi lokalnih samouprava, pa bi bilo

15 Modeli organizacije lokalne samouprave, PALGO centar, Beograd 2008., str. 185;

16 Stalna konferencija gradova i opština, Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Beograd 2010., str. 6.

neophodno da one imaju veće i jasnije nadležnosti. Preovlađujući je utisak da na nivou lokalne samouprave nema „realnog dijaloga“ ni po jednom pitanju od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Pozitivni zakonski okvir koji treba da prikaže značajan stepen decentralizacije je samo privid, a širi kontekst ovog problema je trend centralizacije nadležnosti, koji podrazumeva to da poslednjih godina formalno (propisima) i faktički (raspodelom sredstava i političkog uticaja) sve više jača vršenje javnih ovlašćenja na nivou centralne vlasti, nauštrb onog na lokalnom nivou. Slično tome, prema jednom drugom mišljenju, „dobra volja“ i „entuzijazam“ su faktori koji stoje iza retkih preostalih primera dobre prakse na nivou lokalne samouprave u pogledu socijalnog uključivanja Roma i Romkinja (u kojima se sa malo resursa postiže srazmerno mnogo). Prema nezavisnim analizama, kada je reč o nadležnosti za obavljanje poslova od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja kao jedna od najvećih prepreka navodi se to što je staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava ostalo nedovoljno razrađeno u zakonima¹⁷. S druge strane, prema nekim procenama upravo se romskoj populaciji od svih osetljivih grupa poklanja najveća pažnja na nivou lokalne samouprave, jer čak 45% JLS (na uzorku od 60 gradova i opština) sprovodi posebne mere za postizanje njihove pune ravnopravnosti¹⁸. U svakom slučaju, kontradiktornosti koje su „ugrađene“ u proces decentralizacije doprinose i ovako kontradiktornim ocenama uspešnosti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

17 Ibid., str. 12.

18 Stalna konferencija gradova i opština, Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja, str. 34.

Zakon o lokalnoj samoupravi

Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje izvornu nadležnost opština, u koje spadaju i sledeće nadležnosti koje su relevantne sa aspekta socijalnog uključivanja Roma i Romkinja: donošenje prostornog i urbanističkog plana; zadovoljavanje potreba građana u oblasti prosvete (predškolsko vaspitanje i obrazovanje i osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje), zdravstvene i socijalne zaštite i dečije zaštite; obezbeđivanje zaštite prava osetljivih grupa; ostvarivanje, zaštita i unapređenje ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti¹⁹. Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje kriterijume za opšti transfer, na koji imaju pravo sve JLS, kao i pravo na nenamenski transfer u užem smislu, na osnovu odluke nadležnog organa državne uprave.

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEDOSTAJUĆA PRAVA: Sledstveno Ustavom utvrđenoj nadležnosti lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđuje se nadležnost lokalne samouprave u pogledu prava na obrazovanje, na zdravstvenu zaštitu i na socijalnu zaštitu. Istovremeno, u skladu sa ustavnim odredbama, ne utvrđuje se nadležnost lokalne samouprave u pogledu prava na rad (zapošljavanje) i prava na stanovanje, što su dve tematske oblasti Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja – zapošljavanje (pravo na rad) i stanovanje (pravo na stanovanje). Isto tako, ne propisuje se nadležnost lokalne samouprave u jednom od dva horizontalna aspekta Strategije – zabrani diskriminacije. Kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, na nivou lokalne samouprave nema „vitalnih nadležnosti“ za rešavanje pitanja siromaštva i drugih ključnih pitanja položaja Roma i Romkinja.

2) NEDEFINISANA PRAVA: Zakonom o lokalnoj samoupravi propisuje se njena nova nadležnost u odnosu na onu utvrđenu Ustavom – obezbeđivanje zaštite prava osetljivih grupa. Postavlja se pitanje koja su to prava koja se pod ovim podrazumevaju. Da li su to ona koja su već utvrđena Ustavom (npr. pravo na rad, na obrazovanje, na socijalnu zaštitu) ili su pak u pitanju neka nova? Koji su standardi kojima se

¹⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018, čl. 20, stav 1.

zakonodavac rukovodio kada je predlagao ovu normu, takođe nije jasno. Pored toga, Zakonom se, za razliku od Ustava, izričito utvrđuje nadležnost lokalne samouprave za aspekt rodne ravnopravnosti. Dodatnu konfuziju unosi i činjenica da Ustav ne poznaje koncept „rodne ravnopravnost“, već samo „ravnopravnost polova“. Na kraju, iako ovo pitanje ne može biti razmatrano u pojedinostima zbog ograničenog predmeta ove analize, važno je napomenuti da odrednica „dečija zaštita“, koju i Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi koriste prilikom određivanja nadležnosti lokalne samouprave, prati budžetsku funkcionalnu klasifikaciju, a ne sektorske odrednice javnih politika, onako kako su definisane nadležnostima resornih ministarstava. To takođe u praksi stvara difuzne granice između nadležnosti republičkih organa i lokalne vlasti i onemogućava koncipiranje strateškog pristupa dečijoj zaštiti kao celini koja predstavlja integralni deo sistema socijalne zaštite i socijalne politike.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) **NEDOREČENOST NORMI:** Sledstveno Ustavom utvrđenoj nadležnosti lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi (kao i jedinstvenim popisom poslova na lokalnom nivou vlasti²⁰) razrađuje se ustavna norma o nadležnostima lokalne samouprave, uz dodatak dve nadležnosti – jedne koja je parcijalna (donošenje prostornog i urbanističkog plana) i druge koja je nedefinisana (obezbeđivanje zaštite prava osetljivih grupa). U vezi ovih novih nadležnosti, postavlja se nekoliko pitanja, pre svega, kojim politikama one pripadaju? Da li je donošenje prostornog i urbanističkog plana deo politike ekonomskog razvoja, stambene politike ili neke treće? Kada je reč o obezbeđivanju zaštite prava osetljivih grupa, logično bi bilo zaključiti da ona predstavlja deo socijalne politike, ali nije jasno zašto bi to bio pouzdan osnov za formulisanje javnih politika. Sve su ovo legitimna pitanja koja stavljaju pod znak pitanja ocenu Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji da su Zakonom o lokalnoj samoupravi značajne nadležnosti postale izvorni poslovi jedinica lokalne samouprave. Formalno gledano, ta ocena se može smatrati ispravnom, naročito u odnosu na prethodno stanje. Ali kada se posmatra delotvornost primene Zakona i responzivnost jedinica lokalne samouprave na osnovu njegovih normi, uspešnost normativnog procesa decentralizacije se vrlo lako može dovesti u pitanje. U tom smislu

²⁰ Dokument je dostupan na internet prezentaciji Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Copy-of-Jedinstveni-popis-poslova.pdf?script=lat>.

nije dovoljno zaključiti da neuspeh tog procesa leži u manjku zaposlenih, opreme i finansija, kako se to u Strategiji navodi, već se mora zaključiti da nedorečenost normi Zakona o lokalnoj samoupravi predstavlja sistemsku prepreku za efektivnu decentralizaciju, uključujući i u politikama koje se odnose na socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

2) NEJASNA PODELA NADLEŽNOSTI: Uvođenje novih prava nije samo teorijsko pitanje, jer ono sa praktične strane unosi dodatnu konfuziju u inače kontroverzno pitanje utvrđivanja razlike između izvorne nadležnosti lokalne samouprave i poverenih poslova, koje se često javlja u praksi. Primera radi, kod nadležnosti „obezbeđivanja zaštite prava osetljivih grupa“ nejasno je koji je nadležni republički organ (resorno ministarstvo) koji ima pravo i obavezu vršenja nadzora nad njenom primenom (a da nije u pitanju samo upravna inspekcija kao opšti nadzorni organ za praćenje primene Zakona o lokalnoj samoupravi). I da li ta nova nadležnost predstavlja neku novu oblast koju Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja ne pokriva? I sama Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji prepoznaje kao jedan od najvećih problema postojanje nejasnoća u vezi toga da li neki poslovi potpadaju pod izvorni ili povereni delokrug jedinice lokalne samouprave, kao i to što se zakoni ne sprovode na jedinstven način i nedovoljno se nadziru sa republičkog nivoa. I prema nezavisnim analizama nedorečenost Zakona o lokalnoj samoupravi stvara probleme u njegovoj primeni jer nisu propisane posledice po JLS u slučaju da propuste da obave poslove iz svog izvornog delokruga²¹. Kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, JLS se često obraćaju Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) radi davanja tumačenja propisa i ono često bude „koordinator“ poslova koji nisu u njegovoj nadležnosti, iako, prema istom mišljenju, Zakon o lokalnoj samoupravi adekvatno propisuje ključne nadležnosti lokalne samouprave, prepuštajući normiranje ostalih nadležnosti sektorskim zakonima. U svakom slučaju, zbog ovih nejasnoća i nedorečenosti pravnog okvira je i planirano donošenje Strategije decentralizacije Republike Srbije. Međutim, prema javno dostupnim informacijama, prva aktivnost u ovom pogledu koja je planirana za 2019. godinu je izrada predloga javne politike prema kojem će biti „određen pravac da li će se raditi Strategija decentralizacije ili programski dokument za reformu

²¹ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd 2010., str. 5.

sistema lokalne samouprave“²². Prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine rok za izradu ovog predloga bio je četvrti kvartal 2019. godine²³. Prema informacijama dobijenim u okviru jednog intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, MDULS je, na osnovu zaključka Saveta za reformu javne uprave Vlade Republike Srbije, usvojenog u junu 2019. godine, započelo pripremu Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji, umesto Strategije decentralizacije. Kako je istaknuto, ovim dokumentom će biti dat doprinos definisanju budućeg pravca reforme sistema lokalne samouprave, sa ciljem jačanja njenih kapaciteta za vršenje izvornih i poverenih poslova i nadležnosti i poboljšanja kvaliteta usluga, u skladu sa merom 1.2. Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2018-2020. godine. Ono što bi svakako trebalo da bude deo analitičke osnove ovog procesa, a što je takođe predviđeno pomenutim akcionim planom, jesu dve aktivnosti: 1) izrada funkcionalne analize u 20 jedinica lokalne samouprave, u cilju pružanja podrške za funkcionalnije organizovanje poslova, čiji je rok realizacije bio treći kvartal 2019. godine, a kao nosilac određeno je MDULS (pritom, bilo bi korisno izvršiti funkcionalnu analizu i u pogledu nadležnosti lokalne samouprave za poslove socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, bilo u svih 20 ili samo u odabranim jedinicama) i 2) istraživanje zadovoljstva, zahteva i očekivanja u pogledu kvaliteta javnih usluga, sa rokom realizacije utvrđenim za četvrti kvartal 2019. godine (nosilac je takođe MDULS). Drugu navedenu aktivnost treba posmatrati i u kontekstu koji je pomenut od strane jednog sagovornika u intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize. Naime, kako je ocenjeno, izostanak mapiranja potreba korisnika na terenu predstavlja sistemsku prepreku za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Mapiranja se uglavnom ne sprovode tokom ciklusa javnih politika, već se citiraju prethodne situacione analize nastale uglavnom u okviru donatorskih projekata, a one često sadrže zastarele podatke. Primera radi, u oblasti stanovanja ne postoji jedinstvena procena radova, geodetskih snimanja i potrebne pravne pomoći, već se predmeti popisuju i rešavaju na pojedinačnoj osnovi. Baza inkluzije Roma se nedovoljno koristi, a kao glavni izvor podataka navode se evidencije koordinatora za romska pitanja.

22 „Reforma sistema lokalne samouprave“, izvor: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/reforma-sistema-lokalne-samouprave/?script=lat>, na dan 29.11.2019.

23 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine, str. 5.

3) FINANSIRANJE NE PRATI PROCES DECENTRALIZACIJE NADLEŽNOSTI: Uprkos tome što Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje njenu nadležnost, zajedno sa republičkim organima, za oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite i dečije zaštite, obezbeđivanja zaštite prava osetljivih grupa, ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti, Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje kriterijume za opšti transfer samo za oblasti obrazovanja (broj odeljenja i objekata u osnovnom i u srednjem obrazovanju) i dečije zaštite (broj dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom)²⁴. Na ovaj način, izostanak uređivanja načina finansiranja ključnih oblasti za socijalno uključivanje Roma i Romkinja – zdravstvene zaštite i socijalne zaštite u širem smislu, kao i aspekta rodne ravnopravnosti – ne samo da odstupa od ustavnih normi i rešenja Zakona o lokalnoj samoupravi, već predstavlja sistemsku prepreku za rezonanzivnost jedinica lokalne samouprave u tim oblastima. Finansiranje aktivnosti jedinica lokalne samouprave u tim oblastima prepušta se namenskim transferima (u užem smislu), tako da Republika „može jedinicama lokalne samouprave obezbediti namenski transfer“²⁵, na osnovu odluke i kriterijuma nadležnog ministarstva ili posebne organizacije. Ovaj nedostatak prepoznat je i Strategijom reforme javne uprave u Republici Srbiji kao jedan od najvažnijih problema koji se javlja u praksi, a koji se ogleda u nejasno definisanom finansiranju poslova lokalne samouprave i potrebi da njeni organi povremeno dobiju dodatne izvore prihoda da bi obavljali poslove iz izvornog delokruga. Štaviše, ovom strategijom identifikovana je sistemski prepreka – koja, kao takva, utiče i na proces socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na lokalnom nivou – a to je da uvođenje novih izvornih i poverenih poslova nije uvek praćeno obezbeđivanjem dodatnih finansijskih, ali i drugih resursa. Zbog toga je i zaključeno da je ostavljen značajan prostor za „unapređenje i sistemsko sprovođenje sveobuhvatnije decentralizacije“²⁶. Kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, opšti transfer (nenamenski transfer) prema Zakonu o finansiranju lokalne samouprave ima za cilj da omogući lokalnoj samoupravi da finansira obavljanje svih svojih nadležnosti (ne samo onih koje su izričito navedene, poput obrazovanja i

24 Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn. i 95/2018 - dr. zakon), čl. 42.

25 Ibid., čl. 45 stav 1.

26 Vlada Republike Srbije, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, str. 2.

dečije zaštite). Takođe je predloženo da je namera Ministarstva finansija, kao ovlašćenog predlagača ovog zakona, da u narednom periodu ukine ili smanji na najmanju meru upravo namenske transfere, u skladu sa strateškim opredeljenjem ka razvoju kapaciteta lokalne samouprave za uvećavanje sopstvenih prihoda. U svakom slučaju, i prema nezavisnim analizama postojanje ovako složenog sistema finansiranja lokalne samouprave predstavlja izazov koji otežava razlikovanje između sopstvenih i poverenih poslova lokalne samouprave, jer se teško utvrđuje koliko JLS dobijaju na ime transfernih sredstava za sopstvene poslove, a koliko za vršenje poverenih poslova²⁷. Rezultat ovako nedovršenog pravnog okvira jeste to što je, prema nekim ocenama iznetim u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, vrlo teško identifikovati tačan iznos sredstava za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou, čak i u budžetima onih JLS koje izdvajaju značajna sredstva za ovu namenu, jer se ona nalaze u okviru sredstava namenjenih za usluge koje uključuju i druge kategorije korisnika. Istovremeno, izrada lokalnih akcionih planova (u daljem tekstu: LAP) često nije praćena procenom potreba neophodnih budžetskih izdvajanja. I prema nezavisnim analizama izazovi u pogledu međusobne veze LAP i budžeta jedinica lokalne samouprave su brojni: LAP utvrđuju rezultate koji se retko zasnivaju na stvarnim kapacitetima i nadležnostima JLS, nema veze između mera koje LAP predviđaju i programskog budžeta, LAP nisu praćeni procenom potrebnih sredstava u trećini slučajeva, a kod postojećih procena nema podele na budžetska i donatorska sredstva²⁸. Zbog toga se kao inovativna praksa i odgovarajući instrument predlaže uvođenje budžetiranja odgovornog prema Romima, što bi trebalo takođe urediti zakonom. Garancija uspeha ovog procesa može biti da se u njega od početka i u njegovo praćenje uključi romska populacija iz neformalnih naselja. S druge strane, kako je takođe u intervjuima ocenjeno, treba uvažiti i realnost da resorna ministarstva imaju teškoće da pripreme obrasce o proceni finansijskih efekata (PFE obrasce), zbog nedostatka stručnih znanja u pogledu procene finansijskih efekata propisa i javnih politika. Zbog toga bi, prema jednom predlogu, sistemsko rešenje moglo biti uvođenje kvote u budžetu Republike za sprovođenje Akcionog plana Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja (što bi moglo biti preneto kao model i na nivo lokalne samouprave). Povezan sa ovim

²⁷ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd 2010., str. 4.

²⁸ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza stanja o postojećim lokalnim politikama, merama i mehanizmima za inkluziju Roma*.

pitanjem, prema jednom mišljenju iznetom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, jeste i nedostatak fondova za lokalne, *grassroot* organizacije. Kako je ocenjeno, iako postoji kritična masa organizacija civilnog društva koje se bave kvalitetnim i autentičnim zagovaranjem u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja (za razliku od nekih drugih osetljivih grupa, prema istom mišljenju), one su sve češće prinuđene da konkurišu za sredstva na republičke konkurse, čime na neki način postaju zavisne od državnih institucija. Ovo dovodi do rizika da njihov kritički pristup bude ugrožen, a time i njihova osnovna uloga u procesu zagovaranja. Prema drugom mišljenju, iznetom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, postoji dosta primera dobre prakse na lokalnom nivou čiju razmenu bi trebalo da organizuju akteri poput Stalne konferencije gradova i opština (u daljem tekstu: SKGO). Istovremeno, ocenjeno je da su organizacije civilnog društva (u daljem tekstu: OCD) nedovoljno organizovane i aktivne, da nemaju dovoljno razvijenu svest o svojoj ulozi u socijalnom uključivanju Roma i Romkinja, kao i da se projekti uglavnom doživljavaju kao „mehanizmi za preživljavanje“, a ne za rešavanje problema u zajednici.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina

*Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina propisuje nadležnost jedinica lokalne samouprave u pogledu mogućnosti da pomažu stručno osposobljavanje nastavnika za potrebe obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina u okviru visokog obrazovanja*²⁹.

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEDOSTAJUĆA PRAVA: Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina propisuje se nadležnost jedinica lokalne samouprave samo u oblasti obrazovanja, i to u pogledu mogućnosti da pomažu stručno osposobljavanje nastavnika za potrebe obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina u okviru visokog obrazovanja. Postavlja se pitanje zbog čega slične odredbe nisu uvedene i kada je reč o ostalim pravima za čije ostvarivanje je utvrđena nadležnost jedinica lokalne samouprave Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, a koja se odnose

²⁹ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, „Sl. list SRJ“, br. 11/2002, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018), čl. 14;

na politike socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, kao što su prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu. Uostalom, i Akcioni plan za Poglavlje 23 izričito predviđa i nadležnost lokalne samouprave za sprovođenje relevantnih aktivnosti u ovom domenu, kao što su razvoj i dalje jačanje mreže romskih koordinatora i koordinisano prikupljanje i obrada analitičkih podataka iz pet prioritarnih oblasti. Prema jednom mišljenju iznetom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina je „deklarativnog karaktera“ i postavio je standarde kao prvi propis koji je uredio ovu materiju, imajući u vidu najvažnija obeležja nacionalnih manjina, a to su obrazovanje, kultura i informisanje. Ipak, ostaje otvoreno pitanje zbog čega od usvajanja ovog propisa 2002. godine, pored nastavnika, nije predviđena mogućnost da se i drugi mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou osposobljavaju na sličan način od strane lokalne samouprave, u skladu sa njenim nadležnostima. Ove aktivnosti bi mogle biti posmatrane i kao doprinos ispunjavanju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, kao što su podsticanje na fleksibilnu primenu uvođenja manjinskih jezika u službenu upotrebu u područjima gde tradicionalno žive nacionalne manjine i podizanje svesti pripadnika nacionalnih manjina u pogledu ostvarivanja prava na upotrebu manjinskih jezika u kontaktima sa lokalnim organima i drugim nadležnim organima javne vlasti u sredinama u kojima žive nacionalne manjine. Ove standarde treba posmatrati i iz ugla obaveza koje je Republika Srbija preuzela ratifikovanjem Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije³⁰, a prema čijim odredbama države ugovornice treba svima da garantuju, između ostalog, uživanje prava na zaštitu u slučaju nezaposlenosti, na lekarsku pomoć, na korišćenje socijalnih službi i na obrazovanje i stručno osposobljavanje, bez razlike u odnosu na etničko poreklo. Takođe, u okviru ove problematike može se razmotriti i pitanje koje je pomenuto u okviru intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize, a tiče se obezbeđivanja ličnih dokumenata, u čemu je takođe značajna uloga lokalnih mehanizama (naročito koordinatora za romska pitanja). Naime, kako je ocenjeno, uprkos nespornim rezultatima u ovom pogledu, izazov je i dalje prisutan u slučaju da roditelji novorođenog deteta nemaju dokumente, jer ono napušta porodilište takođe bez ličnog dokumenta. Kod ovog konkretnog pitanja nerešena je nadležnost između MZ i MUP, a

³⁰ Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, član 5, Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Službeni list SFRJ“ broj 31/67.

prema jednom predlogu moguće rešenje bi bilo izdavanje privremenog izvoda iz matične knjige rođenih, kao način da se prevaziđe ova situacija i cela porodica uvede u sistem. Komitet za ljudska prava UN preporučio je Srbiji u svojim zapažanjima o primeni Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima da „olakša i omogući registraciju dece roditelja koji ne poseduju lična dokumenata“³¹. I nevladine organizacije skretale su pažnju državnih organa na kršenje prava deteta do kojeg dolazi u slučajevima kada majke novorođene dece ne poseduju lične dokumente³². U svakom slučaju, rešenja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ne prate potrebu da se pruži integralna podrška socijalnom uključivanju Roma i Romkinja putem podrške lokalnim mehanizmima i zbog toga predstavljaju sistemsku prepreku za napredak u ovoj oblasti. Odvojeno je (i legitimno) pitanje načina normiranja potrebnih rešenja, tj. da li bi bilo adekvatnije urediti ovu podršku nekim drugim propisom, npr. Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao što je to pomenuto u jednom od intervjua.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEDOSTAJUĆE NADLEŽNOSTI: Kako proističe iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, lokalne samouprave nemaju nadležnost koja im je potrebna da bi sprovodile aktivnosti u cilju jačanja onih mehanizama koji im služe upravo za ostvarivanje nadležnosti koje su im poverene Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovo predstavlja sistemsku prepreku koja umanjuje njihovu responzivnost. Parcijalan pristup osnaživanju jednog mehanizma, školskog kadra, nije dovoljan za sprovođenje strateškog cilja integralne podrške Romima i Romkinjama. Elementi ove podrške koji jasno govore o tome da obrazovni sistem mora biti podržavan uporedo sa podrškom koja se pruža drugim sistemima od strateškog značaja sadržani su i u Akcionom planu za Poglavlje 23. Primera radi, planirano je unapređenje obrazovnog statusa Roma na osnovu bolje saradnje između postojećih mehanizama, kao i obezbeđenje sredstava za usluge u zajednici koje su usmerene na socijalnu inkluziju romske dece, kroz pružanje podrške u učenju, uključivanje u vannastavne aktivnosti i razvoj dodatnih veština

³¹ Komitet za ljudska prava, Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, 2017., str. 4.

³² „Praxis traži da se svakom detetu omogući upis u matičnu knjigu rođenih odmah nakon rođenja“, izvor: <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/praxis-in-action/social-economic-rights/item/1422-praxis-requests-that-birth-registration-immediately-after-birth-is-available-to-every-child/1422-praxis-requests-that-birth-registration-immediately-after-birth-is-available-to-every-child>, na dan 15.12.2019.

neophodnih za tržište rada. Pored toga, Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina već je ukazano na neke sistemske prepreke u ostvarivanju nadležnosti lokalne samouprave, pa je tako utvrđeno da treba izmeniti i dopuniti Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kako bi se stvorile osnove za afirmativne mere za zapošljavanje nacionalnih manjina u javnom sektoru. Ove aktivnosti zasnovane su na nalazima Evropske komisije, koja u izveštaju o Srbiji za 2019. godinu ocenjuje da su Romi i dalje nedovoljno zastupljeni u javnoj upravi, pa je preporučeno, između ostalog, to da opisi radnih mesta za lokalne koordinateure za romska pitanja budu ujednačeni i institucionalizovani u celoj Srbiji. Takođe, i Komitet za ljudska prava UN pozvao je Srbiju da pojača napore u cilju povećanja zastupljenosti Roma u državnim organima i organima lokalne samouprave, uključujući i „odgovarajuće privremene posebne mere“³³. Jedan od osnovnih izazova koji je pomenut u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize je zabrana zapošljavanja u javnom sektoru. Prema nekim ocenama, država je kao najveći poslodavac praktično zatvorila svoja vrata za romsku populaciju i time je gurnula u „sivu zonu“. S druge strane, ocenjeno je da je zapošljavanje, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru problem ne samo romske populacije, već i drugih kategorija stanovništva. U retkim slučajevima zapošljavanja novih državnih i opštinskih službenika, po pravilu se ne daje šansa pripadnicima osetljivih kategorija. Istovremeno, zabrinjava podatak da prema Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine“ još uvek nije u punoj meri realizovana aktivnost donošenja novih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova od strane jedinica lokalne samouprave, a prema modelu pravilnika koji uključuje poziciju koordinator za romska pitanja izrađenog od strane SKGO. Kako je rečeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, zabrana zapošljavanja u javnom sektoru je sistemska prepreka za jačanje kapaciteta lokalne samouprave za poslove socijalnog uključivanja Roma i Romkinja. Čak i kada je zvaničnim putem od Ministarstva finansija zatraženo izuzeće od ove zabrane radi angažovanja koordinatora za romska pitanja, ono nije bilo odobreno. Jasno je da bi zakonsko prepoznavanje nadležnosti lokalne samouprave i za druge mehanizme na lokalnom nivou, na prvom mestu za koordinateure za romska pitanja, predstavljalo sistemsko rešenje i poruku jedinicama lokalne samouprave

33 Komitet za ljudska prava, Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, 2017., str. 10.

da su u pravnoj i političkoj obavezi da odgovore na legitimna očekivanja i potrebe stanovništva na svojoj teritoriji pružanjem podrške ovim mehanizmima, uključujući i putem sistematizacije njihovih radnih mesta, odnosno poslova. Evropska komisija (u daljem tekstu: EK) je u novembru 2019. upozorila na to da postoji „ozbiljno kašnjenje u uspostavljanju pravnog osnova za romske koordinateure i pedagoške asistente“³⁴. Kako je ocenjeno u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, prioriteto pitanje koja treba rešiti u narednom periodu je zakonsko definisanje statusa koordinateura za romska pitanja u JLS, zdravstvenih medijatorki i pedagoških asistenata. Nažalost, iako se sve institucije oslanjaju na rad ovih mehanizama i donatori ulažu velika sredstva u njihov rad, resorna ministarstva nisu mnogo uradila na obezbeđivanju njihove održivosti. Konkretno, prema jednom mišljenju, status koordinateura za romska pitanja bi trebalo urediti Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ovaj mehanizam bi trebalo da ima nacionalnu „zaleđinu“ kroz zakonsko utvrđivanje MDULS kao nadležnog ministarstva. Bez toga, kako je ocenjeno, koordinateuri su prepušteni sami sebi i ranjivi su na promene iz političkih motiva. Prema nalazima istraživanja koje se bavilo položajem koordinateura za romska pitanja, praćenje i ocenjivanje sprovođenja programa socijalnog uključivanja Roma i Romkinja u lokalnoj samoupravi uređeno je na vrlo neujednačen način. Kao nadležna tela u JLS navođeni su centri za socijalni rad, skupština JLS, član opštinskog veća, posebno imenovano telo, kancelarija za ekonomski razvoj, dok u jednom broju JLS nije navedeno postojanje takvog tela³⁵. Zbog toga je Zaštitnik građana uputio preporuku Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave da „preduzme sve mere, uključujući i donošenje odgovarajućih propisa i uspostavljanje kriterijuma, kako bi podstaklo lokalne samouprave da u svojim administracijama organizuju delotvorno obavljanje poslova koji se odnose na integraciju Roma“³⁶. Kako je naglašeno tokom jednog intervjua vođenog u okviru pripreme ove analize, MDULS je svim jedinicama lokalne samouprave poslalo dopis kojim je ukazalo na to da u periodu fiskalne konsolidacije i reorganizacije treba da vode računa o tome da koordinateuri za romska pitanja ostanu radno angažovani tamo gde za njihovim radom postoji potreba, što je od strane JLS prepoznato kao vrlo značajna podrška. Prema ovim

³⁴ Evropska komisija, Non-paper o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2019. godine, str. 12.

³⁵ Stalna konferencija gradova i opština, Vodič za koordinateure za romska pitanja i službenike u lokalnim samoupravama koji prate inkluziju Roma na lokalnom nivou, Beograd 2016., str. 17.

³⁶ Zaštitnik građana, Mišljenje br. 40949 od 21.10.2016., str. 4-5.

instrukcijama, ukoliko nije moguće produžiti radno angažovanje koordinatora, njihovi poslovi treba da budu pripojeni opisu poslova na nekom drugom radnom mestu u okviru lokalne uprave. Takođe, MDULS je izradilo i Nacrt pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u gradskoj i opštinskoj upravi, stručnim službama i posebnim organizacijama, kojim je predviđeno i radno mesto koordinatora za romska pitanja. Prema istom mišljenju, ono što nedostaje je evaluacija rada koordinatora, kao i mapiranje modela koje su po ovom pitanju JLS primenile, s obzirom na to da ima različitih rešenja. Tokom drugog intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, ocenjeno je da je potrebno zakonski urediti i status mobilnih timova, jer bez toga nema ni njihove održivosti. Kako je ocenjeno, oni ne pripadaju samo jednom sistemu, kao npr. usluga socijalne zaštite, već je njihova uloga šira i, pored operativne, obuhvata i strateške aktivnosti. Ovde treba voditi računa o nalazima pojedinih istraživanja prema kojima: se opisi poslova lica koja su angažovana u okviru mehanizama za inkluziju Roma i Romkinja na lokalnom nivou u određenoj meri preklapaju; je položaj mobilnih timova nepovoljniji u odnosu na ostale mehanizme, jer nema pravnog osnova za njihovo osnivanje i njihovo finansiranje nije obavezujuće; je primetan zamor od osnivanja koordinacionih tela na lokalnom nivou³⁷.

2) NEREŠENA PITANJA: U kontekstu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina može se posmatrati i pitanje pomenuto u jednom od intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize. Naime, kako je navedeno, jedna od najvećih prepreka za ostvarivanje mera socijalnog uključivanja Roma i Romkinja i, ujedno, uzrok zloupotreba, jeste izjava o nacionalnoj pripadnosti. Problem se ogleda u tome što ne postoji jedinstveni obrazac ove izjave koju potvrđuje Nacionalni savet romske nacionalne manjine (u daljem tekstu NSRNM). Pored ovog modaliteta, postoji i mogućnost upisa nacionalnosti u izvod iz matične knjige rođenih, na osnovu Zakona o matičnim knjigama, ali nema podataka o tome koliko se lica na ovaj način izjasnilo da su romske nacionalnosti. U svakom slučaju, problem u oba slučaja predstavlja politizacija procesa izjašnjavanja i nedostatak zakonskih normi koje bi pomogle rešavanju ovog pitanja barem da način da se preciziraju njegove formalne karakteristike (npr. propisivanjem obrasca). Prema jednom mišljenju iznetom u okviru intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize,

³⁷ Stalna konferencija gradova i opština, Analiza stanja o postojećim lokalnim politikama, merama i mehanizmima za inkluziju Roma.

izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i evidencije u ovoj oblasti svakako treba unaprediti, i to na osnovu modela dobre prakse, u čemu bi pomoć mogao da pruži i Savet Evrope.

STRATEGIJA ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE ROMA I ROMKINJA

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine kao jedan od razloga za njeno donošenje navodi potrebu da se „razviju kapaciteti i odgovornost organa državne uprave i lokalne samouprave da se efikasno staraju o ostvarivanju i zaštiti prava lica romske nacionalnosti”³⁸, uključujući i obezbeđivanje sredstava u budžetima JLS. Dalje, kako se navodi, socijalno uključivanje Roma i Romkinja ostvaruje se u lokalnoj zajednici. Ostvarivanje prava na obrazovanje, rad, odgovarajuće stanovanje i zdravlje zahteva konkretne mere, ali se one sa nacionalnog nivoa sprovode uz dosta teškoća. Razlog za to je njegova neekonomičnost i neophodnost postojanja dodatnih ljudskih i materijalnih resursa sa kojima država ne raspolaže. Zbog toga je decentralizacija poslova u vezi sa sprovođenjem politike inkluzije Roma i Romkinja, kako se Strategijom predlaže, racionalniji pristup zbog toga što lokalne samouprave raspolažu mehanizmima koji im omogućavaju da upravljaju i sprovode inkluzivne javne politike. Pored toga, u obavezi su da se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava prema Zakonu o lokalnoj samoupravi. Kako se zaključuje, „organizacija i sprovođenje poslova inkluzije Roma i Romkinja u lokalnoj zajednici moraju biti obavezujući”³⁹.

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) IZOSTANAK PRISTUPA ZASNOVANOG NA LJUDSKIM PRAVIMA: Nesumnjivo je da Strategija predstavlja moderniji (i aktuelnom kontekstu prilagođeniji) dokument javnih politika u odnosu na prethodnu Strategiju koja je pokrivala 13 oblasti. Međutim, ona i dalje ne postavlja omogućavanje uživanja ljudskih prava kao svoj primarni cilj, već je to poboljšanje socijalno-ekonomskog položaja. Dok se na nivou opšteg cilja,

³⁸ Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, str. 1.

³⁹ *ibid.*, str. 7.

kao sekundarno pitanje, pominje puno uvažavanje manjinskih prava, na nivou posebnih ciljeva nema reči o poštovanju prava na obrazovanje, na stanovanje, na rad, na zdravstvenu zaštitu i na socijalnu zaštitu.

2) NEDOSTAJUĆA PRAVA PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA: Kao i u slučaju Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi, pravo na adekvatan životni standard nije prepoznatom Strategijom. Posledica toga je što se u oblasti socijalne zaštite parcijalno pristupa socijalnom uključivanju Roma i Romkinja, i to putem unapređenja dostupnosti novčanih davanja. Adekvatnost ovih davanja je potpuno zanemaren aspekt, a ključan je ukoliko se govori o adekvatnom životnom standardu. Pored toga, parcijalno je posvećena pažnja omogućavanju jednakog prava ženama i muškarcima da uživaju sva ekonomska, socijalna i kulturna prava; ono nigde nije celovito definisano, na nivou opšteg ili posebnih ciljeva. Primera radi, samo jedna mera u oblasti stanovanja ima rodni aspekt, dok je u oblasti zdravstvene zaštite on razvijen kod jedne trećine mera. Ne može se govoriti ni o postojanju rodno osetljivih indikatora. Posledica svega toga je što je horizontalni aspekt rodne ravnopravnosti neujednačen i slabo razvijen. S druge strane, mali, ali pozitivan korak predstavlja dosledno korišćenje rodno osetljivog jezika.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEPOŠTOVANJE NAČELA VLADAVINE PRAVA: Standard vladavine prava utvrđuje neprikosновенost propisa nad ostalim društvenim normama. Kada je reč o javnim politikama, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije propisuje obavezu usvajanja akcionog plana zajedno sa strategijom (čiji je on sastavni deo), a, izuzetno, najkasnije u roku od 90 dana od usvajanja strategije⁴⁰. Izuzetno, akcioni plan može biti usvojen na kraći period, u kom slučaju se mora blagovremeno usvojiti za naredni period primene strategije⁴¹. Činjenica da Akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period 2019-2020. godina nije usvojen najkasnije do kraja 2018. godine (kako je planirano Operativnim zaključcima) predstavlja sistemsku prepreku za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou. Pritom, iako postoji i obaveza usvajanja izveštaja o sprovođenju strategija i akcionih planova (120 dana po isteku svake treće kalendarske godine od dana usvajanja

⁴⁰ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“ br. 30/2018, čl. 18. stav 2 i 3.

⁴¹ *Ibid.*, stav 7.

strategije, odnosno 120 dana po isteku svake kalendarske godine od dana usvajanja akcionog plana), Vlada Srbije do danas nije usvojila nijedan zvanični izveštaj u tom pogledu. Na kraju, navedeno predstavlja kršenje obaveze preuzete Akcionim planom za Poglavlje 23, prema kojem se mora vršiti monitoring ostvarenosti ciljeva Strategije, između ostalog kroz redovne sastanke sa nadležnim organima, uključujući lokalne samouprave i javna preduzeća.

2) POSTOJANJE PARALELNIH „KOLOSEKA“: Iako je značajno to što je oblast socijalnog uključivanja Roma i Romkinja prepoznata kao prioritet u procesu pristupanja EU, izazov je postojanje paralelnih i preklapajućih procesa koji zajedno čine mehanizam čija složenost otežava njegovo praćenje. Pored nacionalne strategije i akcionog plana postoji i Akcioni plan za Poglavlje 23, čija je revizija u toku, kao i mehanizam Operativnih zaključaka Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja, za koje se, prema mišljenju izrečenom tokom jednog intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, EK sada zalaže da budu usvajani od strane Vlade. Pored toga, planirano je da oni od sada budu obavezni deo agende Pododbora za socijalna pitanja. Kako je ocenjeno u intervjuima sa sagovornicima, pozitivno je to što je ove godine u Poznanju usvojena „Deklaracija partnera sa Zapadnog Balkana o integraciji Roma/kinja u okviru procesa proširenja Evropske“⁴², ali su ciljevi koje ona postavlja vrlo uopšteni i uglavnom nemaju ciljne vrednosti. Pritom, ona ne donosi ništa novo po pitanju povećanja delotvornosti procesa na nacionalnom nivou, iako Srbija nije jedina država potpisnica koja se suočava sa izazovima ove vrste. Dodatni „kolosek“ koji vrši uticaj na politike socijalnog uključivanja Roma i Romkinja je programiranje donatorske pomoći. I u ovom pogledu nedostaje koordinacija i bliže povezivanje sa strateškim prioritetima utvrđenim Strategijom i njenim akcionim planom, kao i Akcionim planom za Poglavlje 23 i Operativnim zaključcima. Primera radi, Indikativnim planskim dokumentom Evropske komisije bila je predviđena mogućnost odobravanja sektorske budžetske podrške u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć za oblast socijalnog uključivanja Roma i Romkinja⁴³, u slučaju zaokruženosti strateškog okvira u ovoj oblasti (što je i ispunjeno), ali po ovom pitanju nije usledila

⁴² “Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process”, Roma Integration 2020/ Regional Cooperation Council, 11 July 2019; izvor: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/news/323/declaration-of-wb-partners-on-roma-integration-within-the-eu-enlargement-process>.

⁴³ Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020, str. 47.

inicijativa Evropske komisije . Takođe, nepoznato je u kojoj meri će novi dokument „Nacionalni prioriteta za međunarodnu pomoć“, koji priprema Ministarstvo za evropske integracije, uvažiti prioritete utvrđene okvirom za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Pored toga, zabrinjavaju najave da će mehanizam održavanja koordinacionih sastanaka o projektima za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, koji je neaktivan u poslednjem periodu, i zvanično prestati da postoji. Ovakav razvoj bio bi suprotan obavezama preuzetim Akcionim planom za Poglavlje 23 kojim se predviđa uspostavljanje mehanizma održavanja redovnih koordinacionih sastanaka o projektima za unapređenje položaja Roma. Zbog toga je važno da se velika pažnja posvećuje praćenju ispunjavanja Operativnih zaključaka koji predviđaju da „strateški dokumenti Vlade i Evropske komisije o programiranju finansijske pomoći sadrže mere za poboljšanje položaja Roma“ i da ovi dokumenti budu u neposrednoj vezi sa ostalim strateškim procesima⁴⁴.

3) SISTEMSKI NEDOSTACI KOORDINACIJE NA NACIONALNOM NIVOU: Responzivnost lokalne samouprave onemogućavaju sistemski nedostaci na nacionalnom nivou. Kako je ocenjeno u Izveštaju EK o Srbiji za 2019. godinu, institucionalna struktura za integraciju Roma je „i dalje nedelotvorna i komplikovana, bez jasne podele zadataka“⁴⁵. Preporučeno je jačanje koordinacije između nacionalnih i lokalnih organa vlasti i budžetiranje na lokalnom nivou. Kako je ocenjeno u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, Koordinaciono telo je uključeno u pripremu svih relevantnih strateških dokumenata i prisutno je kao faktor u kreiranju politika. Prema drugim ocenama, ono nije funkcionalno zbog izostanka učešća predstavnika nekih resornih ministarstava. EK je u novembru 2019. podvukla činjenicu da se ono u 2019. godini sastalo samo dva puta, a ne šest puta godišnje, kako je to predviđeno Operativnim zaključcima (i što će verovatno biti dinamika predviđena revizijom Akcionog plana za Poglavlje 23), kao i to da se Stručna grupa nikada nije sastala⁴⁶. Prema mišljenju pojedinih sagovornika, najveći razlog za izostanak rezultata u procesu socijalnog uključivanja Roma i Romkinja je nedostatak operativnih koraka na nivou ministarstava, pre svega u okviru resora rada, zapošljavanja, socijalne

⁴⁴ Vlada Republike Srbije, Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“, str. 4.

⁴⁵ Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*, str. 32.

⁴⁶ Evropska komisija, *Non-paper o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju*, novembar 2019. godine, str. 11.

politike i zdravlja. Takođe, nedostaje saradnja između različitih nadležnih ministarstava. Pritom, spisak članova Koordinacionog tela nije ažuriran. Zbog toga bi ova pitanja trebalo hitno rešiti i definisati opis poslova njegovih članova. Predloženo je i da Stručnu grupu čine i predstavnici romskih organizacija civilnog društva, kao i da bi ona trebalo da priprema predloge za Koordinaciono telo, koji bi bili javno dostupni. Takođe, fokus diskusije njegovih sednica bi trebalo prebaciti sa izveštavanja o sprovedenim aktivnostima na rešavanje gorućih pitanja, ali i sistemskih pitanja, poput: načina preveniranja eventualnih negativnih efekata zakona koji su u procesu pripreme, ocene efekata usvojenih zakona na osetljive grupe i sprovođenja konsultacija o zakonskim predlozima sa osetljivim grupama. Iako je pohvalno to što je u martu 2018. godine potpisan protokol o saradnji između Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji i Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine Republike Srbije, čiji je cilj, između ostalog, „jačanje saradnje koja će rezultovati zajedničkim delovanjem na lokalnom nivou u cilju adekvatnog sprovođenja Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji i sačinjavanja lokalnih akcionih planova za realizaciju Strategije“⁴⁷, postavlja se pitanje delotvornosti ovog koraka s obzirom na vrlo ograničenu nadležnost NSRNM na oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma⁴⁸. Takođe, prema jednom mišljenju, upitan je i kapacitet SKGO da reprezentuje na adekvatan način stavove i mišljenja JLS na sednicama Koordinacionog tela. Zbog toga je predloženo da SKGO održava pripremne sastanke pre sednice Koordinacionog tela. Pored SKGO, sednicama Koordinacionog tela bi trebalo da prisustvuju i predstavnici konkretnih JLS koje imaju identifikovane aktuelne probleme. Sve su ovo sistemski nedostaci u koordinaciji poslova socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na nacionalnom nivou. Oni ugrožavaju i funkcionisanje nekadašnjih primera dobre prakse, kao što je *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*⁴⁹. Trenutno je ona teško dostupna zbog preopterećenosti servera Republičkog zavoda za statistiku na kojima se ona nalazi. Prema nekim ocenama, iako je Operativnim zaključcima planirano da je preuzme Koordinaciono telo (do trećeg kvartala 2019. godine), verovatnije je da će

⁴⁷ Vlada Republike Srbije, Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“, str. 6-7;

⁴⁸ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US, 55/2014 i 47/2018), čl. 10, stav 1 tačka 10.

⁴⁹ Više informacija na internet stranici: <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/>.

to učiniti SIPRU. U ovako sistemski nejasnim okolnostima gotovo da se ne može govoriti o koordinaciji, jer većina podataka ukazuje na to da se otežano odvija i najosnovniji vid koordinacije, a to je razmena informacija. Kako je ocenjeno u jednom intervjuu, trenutno preovlađuju rešavanje problema i razmena informacija na ličnom nivou, „između pojedinaca koji su uspostavili međusobnu saradnju“. Zbog toga ne iznenađuju predlozi organizacija civilnog društva koje, ukazujući na neredovnost održavanja sednica Koordinacionog tela i na izostanak razmatranja rezultata primene Nacionalne strategije i akcionog plana sa njegovog dnevnog reda, podsećaju na mogućnost uspostavljanja agencije za sprovođenje Strategije, što je predviđeno i samim tim dokumentom.

Primeri dobre prakse u upravljanju javnim politikama

- Održavanje sastanaka za pripremu nacrtu Akcionog plana za sprovođenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u periodu 2019-2020. godine od strane Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. Ovim sastancima prisustvovali su svi donosioci odluka, uključujući i predstavnike donatorske zajednice, i vodili su otvorenu diskusiju o pitanjima koja je potrebno rešiti. U planu je i održavanje koordinacionih sastanaka u istom formatu radi utvrđivanja potrebe za donatorskim sredstvima;
- Rešavanje pitanja „pravno nevidljivih“ lica putem Memoranduma o razumevanju između MDULS, Zaštitnika građana i Visokog komesarijata UN za izbeglice (UNHCR), koji je zaključen u aprilu 2012. godine i sproveden do kraja decembra 2016. godine. Novi dvogodišnji Memorandum o razumevanju između MDULS, Zaštitnika građana i UNHCR, sa posebnim osvrtom na novorođenu decu, potpisan je u oktobru 2019. godine;
- Praksa Ministarstva za evropske integracije u procesu programiranja u pogledu prepoznavanja izazova koje treba rešavati sredstvima EU, kao i u omogućavanju pristupa donatorskim sredstvima;
- Uspostavljanje lokalnih multisektorskih koordinacionih tela za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u okviru IPA 2016. programa koji sprovodi SKGO. Ova tela će se sastajati najmanje jedanput na svaka tri meseca i uključice predstavnike svih relevantnih lokalnih institucija, poput opštinske uprave i centara za socijalni rad, ali i predstavnike sistema zapošljavanja, obrazovanja i unutrašnjih poslova.

- „Smernice za budžetiranje odgovorno prema Romima“⁵⁰ koje je izradio Savet za regionalnu saradnju, (na osnovu modela nastalog u Srbiji, prema saznanjima autora). Model se trenutno pilotira u regionu Zapadnog Balkana u oblastima stanovanja i zapošljavanja.

1.2. Obrazovanje

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja⁵¹ (čl. 17) utvrđuje obavezu predškolske ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave da upiše svako dete radi pohađanja pripremnog predškolskog programa, odnosno jedinice lokalne samouprave da vodi evidenciju i obaveštava predškolsku ustanovu, odnosno osnovnu školu koja ostvaruje pripremini predškolski program o deci koja su stasala za pohađanje pripremnog predškolskog programa (čl. 22); utvrđuje obavezu JLS da vodi evidenciju, obaveštava školu i roditelje o deci koja treba da se upišu u prvi razred osnovne škole; da obrazuje i finansira rad interesorne komisije za dodatnom podrškom i obezbedi sredstva za dodatnu podršku (čl. 77); finansira prevoz dece na većoj udaljenosti od škole (čl. 189).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEDOSTAJUĆA PRAVA PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u okviru prava na obrazovanje koje garantuje svima (čl. 3) ne propisuje pravo na opšte srednje obrazovanje, u skladu sa Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ova obaveza indirektno proističe i iz Akcionog plana za Poglavlje 23, prema kojem se Republika Srbija obavezala da poveća obuhvat dece u obrazovnom sistemu na svim nivoima, od obaveznog predškolskog programa do visokog obrazovanja. Nepostojanje opšteg srednjeg obrazovanja sistemski je uzrok isključenosti romske populacije iz obrazovnog sistema, budući da, prema podacima iz Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, svega

⁵⁰ Izvor je dostupan putem linka: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/96/guidelines-for-roma-responsive-budgeting>.

⁵¹ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019 i 27/2018 - dr. zakon).

22% dece romskog porekla pohađa srednju školu, dok je kod opšte populacije taj procenat 89%. Istovremeno, mimo zakonskih garancija i podele nadležnosti, Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine teret razvoja sistema srednjeg obrazovanja prebacuje se na lokalnu samoupravu, koja bi, kako se predlaže, trebalo da preuzme odgovornost za planiranje razvoja srednjeg opšteg i umetničkog obrazovanja i vaspitanja na svom području, za upravljanje njime i njegovo finansiranje.

2) NEDOVOLJNE GARANCIJE ZA OSTVARIVANJE PRAVA: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ne sadrži dovoljne garancije za ispunjenje prava svih na obrazovanje, a naročito u pogledu pripadnika romske populacije. Time se faktički krši obaveza koju je Republika Srbija preuzela ratifikacijom Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, a prema kojoj svima mora biti garantovano pravo na obrazovanje i stručno osposobljavanje, bez obzira na etničko poreklo. O posledicama izostanka sistemске afirmativne akcije za romsku populaciju govore i podaci EK koje je navela u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu, a prema kojima samo 67% romske omladine završi osnovno obrazovanje, u odnosu na 96% neromske populacije⁵². Kada je u pitanju tercijarno obrazovanje, samo 1% romske populacije ga završi, u poređenju sa 16% neromske populacije. Pored toga, kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, problematično je i planirano ukidanje prijemnih ispita za upis na fakultete, jer romski učenici ostvaruju lošiji uspeh na nivou srednjeg obrazovanja. Zbog toga im rezultati ostvareni na prijemnom ispitu pomažu da barem malo nadoknade ovaj zaostatak za drugim učenicima i tako sebi povećaju šanse za upis na fakultet. Kako je ocenjeno, potrebno je već sada razmišljati o zakonski definisanoj afirmativnoj meri za upis studenata romske nacionalnosti, „u suprotnom će cela jedna generacija novih studenata biti izgubljena“. Neke odredbe u tom pravcu bi mogle biti unete u Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, a neke bi bile sadržane u podzakonskim aktima. Prema ovoj ideji, kvote za upis na fakultetima bi trebalo da budu ukinute, odnosno svi učenici romske nacionalnosti koji polože prijemni ispit bili bi upisani kao studenti.

⁵² Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*, str. 33.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) IZOSTANAK SISTEMSKE PODRŠKE LOKALNIM MEHANIZMIMA: Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine ispravno utvrđuje da će ključna politika u pogledu osnovnog obrazovanja biti povećani obuhvat dece, uključujući i romsku decu. U tom pogledu kao ključnu meru identifikuje angažovanje lokalnih samouprava u praćenju obuhvata dece i aktivnom nalaženju rešenja za integraciju sve dece. Takođe, kao strateški pravac utvrđeno je uključivanje ulaganja u obrazovanje kao prioriteta u plan razvoja svih lokalnih samouprava. Kako je ocenjeno u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, u oblasti obrazovanja načelno se ne očekuje zastoj u pogledu primene mera Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine zbog toga što postoji „suštinska zainteresovanost“ nadležnih. Primera radi, uprkos tome što Akcioni plan navedene strategije još uvek nije usvojen, u toku je priprema pravilnika o pedagoškoj asistenciji, kako je i predviđeno njegovim nacrtom i Akcionim planom za Poglavlje 23. Takođe, pozitivno je ocenjeno i to što Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (u daljem tekstu: MPNTR) planira da u procesu izrade nove strategije razvoja obrazovanja tom okviru pridruži i akcione planove koji su do sada zasebno funkcionisali, uključujući i akcioni plan za inkluzivno obrazovanje. Prema nezavisnim analizama, ocenjeno je da je mehanizam pedagoških asistenata jedini mehanizam za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa izričitim osnovom u zakonu⁵³. S druge strane, Strategija kao probleme koji su identifikovani u oblasti obrazovanja navodi nedovoljan broj pedagoških asistenata i premalo rada od strane JLS na senzibilizaciji i motivisanju roditelja da decu upišu u predškolske ustanove. Zabrinjava i to što, prema najnovijem istraživanju Zaštitnika građana, većina predškolskih ustanova nema angažovanog pedagoškog asistenta, a pojava segregacije u osnovnim školama se povećava⁵⁴. Zbog toga EK u svom Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu preporučuje da opisi radnih mesta za pedagoške asistente budu ujednačeni i institucionalizovani u celoj Srbiji⁵⁵. Navedeno stanje zahteva intenzivniju normativnu aktivnost resornog ministarstva u pravcu jačanja statusa i funkcija (ali i finansiranja)

⁵³ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza stanja o postojećim lokalnim politikama, merama i mehanizmima za inkluziju Roma*.

⁵⁴ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 24. i 26.

⁵⁵ Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*, str. 33.

lokalnih mehanizama koji pružaju podršku deci iz osetljivih grupa u sistemu obrazovanja i vaspitanja. To se odnosi ne samo na pedagoške asistente, već i na interresorne komisije za pružanje dodatne obrazovne, socijalne i zdravstvene podrške učeniku (IRK), koje takođe imaju zakonski osnov, ali čije finansiranje je prepušteno lokalnoj samoupravi. Zabrinjava to što se u narednom periodu planiraju samo „meke“ mere u vidu instrukcija i preporuka u ovoj oblasti. Primera radi, nacrt Akcionog plana za 2019. i 2020. godinu za sprovođenje Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja predviđa da MPNTR izradi instrukcije za obezbeđivanje sredstava za sprovođenje mera i mišljenja donetih od strane IRK za pružanje dodatne besplatne obrazovne, socijalne i zdravstvene podrške deci iz budžeta JLS. Pored toga, prema Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“, trebalo je da sva resorna ministarstva do trećeg kvartala 2019. godine izdaju preporuke lokalnim samoupravama da obezbede subvencije deci iz ugroženih grupa, posebno romskoj deci, u maksimalnom iznosu propisanom zakonom u visini od 80%.

2) FINANSIRANJE NE PRATI PROCES DECENTRALIZACIJE NADLEŽNOSTI: Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine kao jedan od glavnih izazova u razvoju sistema društvene brige i vaspitanja i obrazovanja dece predškolskog uzrasta navodi nedostatak finansijskih sredstava na nacionalnom i na lokalnom nivou, kao i nejasnu raspodelu odgovornosti i finansijskih resursa između nadležnih resora na nacionalnom i na lokalnom nivou. Uprkos tome, Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje kriterijume za opšti transfer samo za nivo osnovnog i srednjeg obrazovanja (broj odeljenja i objekata), dok je odlučivanje o odobravanju nenamenskog transfera u užem smislu dato u nadležnost resornog ministarstva, odnosno posebne organizacije. S druge strane, Strategijom razvoja obrazovanja naglašeno je da Republika Srbija i lokalne samouprave garantuju svakom detetu u uzrastu od četiri godine do početka primene pripremnog predškolskog programa, „mogućnost da minimalno, u toku bar jedne godine, besplatno koristi skraćene (poludnevne) programe za podsticanje razvoja i predškolskog vaspitanja i obrazovanja, zavisno od potreba porodice i deteta (približno četiri sata dnevno, pet dana u nedelji, u toku jedne školske godine)⁵⁶. Međutim, prema podacima Evropske komisije u Izveštaju o Srbiji za 2019.

⁵⁶ Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, str. 15.

godinu, samo 9% romske dece ide u vrtiće, u odnosu na 28% neromske dece⁵⁷. Navedeni podaci govore o tome da sistem predškolskog obrazovanja, koji je Strategijom ocenjen kao decentralizovan, nije funkcionalan i ne omogućava jednake mogućnosti deci iz romske populacije u odnosu na decu iz većinske populacije. Verovatno je jedan od uzroka ovakvog stanja to što sistem sufinansiraju lokalna samouprava sa 80% troškova i roditelji sa 20% troškova, bez podrške sa republičkog nivoa. Uostalom, i Strategija ocenjuje da u prethodnom periodu nije ostvarena koordinacija između republičkog nivoa i nivoa lokalne samouprave, zbog čega je stvorena mreža predškolskih ustanova koja nije odgovarajuće razvijena, a naročito u ruralnim sredinama i nerazvijenim lokalnim samoupravama. Zbog toga se i predlaže da se reforma sistema lokalnih samouprava iskoristi „za uvođenje jasnije raspodele odgovornosti i nadležnosti kao i za uspostavljanje mehanizama finansiranja iz republičkog budžeta (namenskim transferima za predškolsko vaspitanje i obrazovanje)”⁵⁸. Pored toga, predviđeno je usvajanje precizne zakonske regulative „koja definiše kompetencije republičkih organa i organa lokalne samouprave za finansiranje sistema, položaj vaspitača, standarde kvaliteta, sistem akreditacije predškolskih ustanova i programa, plate zaposlenih, uslove za zapošljavanje i otpuštanje s posla”⁵⁹. U zaključku, može se reći da nedorečenost regulatornog okvira u pogledu finansiranja sistema vaspitanja i obrazovanja na predškolskom nivo i nivou osnovnog obrazovanja predstavlja sistemsku prepreku za delotvorno i efikasno socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

⁵⁷ Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*, str. 33.

⁵⁸ Vlada Republike Srbije, *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine*, str. 20.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 27.

1.3. Stanovanje

Zakon o stanovanju i održavanju zgrada⁶⁰ (čl. 2) utvrđuje obavezu JLS da finansiraju održivi razvoj stanovanja, da obezbede odgovarajući smeštaj licu koje se iseljava (čl. 79), da poštuju propisane kriterijume sprovođenja postupaka iseljenja i preseljenja (čl. 83-86), da obezbede mere socijalnog uključivanja nakon sprovedenog preseljenja (čl. 87), obezbede sredstva za finansiranje stambene podrške (čl. 116) i realizuju stambene projekte, što uključuje planiranje, pripremu i uređenje zemljišta (čl. 121).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEREGULISANO PRAVO NA STANOVANJE: Zakon o stanovanju i održavanju zgrada sledi logiku Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi i ne propisuje pravo na stanovanje kao zasebno pravo. Kako je utvrđeno članom 31. Revidirane evropske socijalne povelje⁶¹ (koji Republika Srbija nije ratifikovala), države ugovornice treba da priznaju pravo na stanovanje i preduzmu mere za unapređivanje pristupa stambenom smeštaju odgovarajućeg standarda. I Evropski stub socijalnih prava⁶² predviđa stanovanje kao jedno od socijalnih prava, koje podrazumeva da onima koji za tim imaju potrebu bude omogućen pristup socijalnom stanovanju ili stambena podrška visokog kvaliteta.

2) IZOSTANAK DEFINICIJE JAVNOG INTERESA U SKLADU SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA: Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada javni interes izjednačava se sa održivim razvojem koji je definisan kao „unapređenje uslova stanovanja građana i očuvanje i unapređenje vrednosti stambenog fonda uz unapređenje energetske efikasnosti, smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu i racionalno korišćenje resursa, odnosno usklađivanje ekonomskog i socijalnog razvoja i zaštite životne sredine prilikom razvoja stambenog sektora; održavanje i upravljanje u stambenim zgradama, stambeno-poslovnim zgradama, poslovnim zgradama, zgradama javne namene ili zgradama koje su proglašene za kulturno dobro i zgradama u zaštićenim kulturno-

⁶⁰ Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, „Sl. glasnik RS”, br. 104/2016.

⁶¹ Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 42/09.

⁶² The European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, *European Pillar of Social Rights*.

istorijskim celinama, u cilju sprečavanja ili otklanjanja opasnosti po život i zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti, odnosno u cilju obezbeđivanja sigurnosti zgrade i njene okoline.⁶³ Prema jednom mišljenju datom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, sistemska prepreka za ostvarivanje prava na stanovanje je to što propisima Republike Srbije nije definisan javni interes na način kako je to utvrđeno međunarodnim instrumentima. Primera radi, Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava definisao je svojim opštim komentarima br. 4 i 7 šta je javni interes koji predstavlja razlog za iseljenje i preseljenje. Nasuprot tome, domaći propisi sadrže preširoku i neodređenu definiciju javnog interesa koja ne pruža osnov da se utvrdi korist za lokalnu zajednicu. Zbog toga je prisutna tendencija da se taj nedostatak premosti instrukcijama putem podzakonskih akata i priručnika koji treba da daju bliže odrednice za primenu zakona, poput Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Javni interes mora biti definisan na način da omogućava da svi mehanizmi stambene podrške budu orijentisani prema zadovoljavanju potreba ciljnih grupa. To znači da bi trebalo da omogući definisanje kriterijuma lokacija koje JLS stavljaju na raspolaganje za stambenu izgradnju u cilju zadovoljavanja stambenih potreba Roma i Romkinja. Trenutno, JLS nemaju potrebna znanja za odabir lokacija iz ugla javnog interesa koji je definisan međunarodnim standardima. Zbog toga bi, prema jednom predlogu, dodelu zemljišta trebalo da prati finansijska analiza koristi za lokalnu zajednicu.

3) NEUSKLAĐENOST PROCESA ISELJENJA I PRESELJENJA SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA: Prema jednom mišljenju iznetom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, uprkos unapređenju zakonskog okvira koji se odnosi na proces iseljenja i preseljenja, međunarodni standardi nisu u potpunosti preneti, pa se može reći da nijedan takav postupak nije sproveden potpuno u skladu sa međunarodnim standardima. Prepreka su neka zakonska rešenja, poput odredbe Zakona o stanovanju i održavanju zgrada kojom je omogućeno vezivanje prebivališta za pristup pravu na adekvatan smeštaj, što je suprotno Opštem komentaru br. 20 Komiteta UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Pored toga, u velikom broju slučajeva se postavlja pitanje da li smeštaj koji se obezbeđuje na teritoriji prebivališta lica ispunjava standarde ovog komiteta o adekvatnom smeštaju. Sistemska prepreka je to što dokaz o prebivalištu predstavlja uslov za pristupanje

⁶³ Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2016, čl. 2. stav 1.

socijalnim uslugama jer, kako je ocenila specijalna izvešteljka za adekvatno stanovanje UN, pored toga što ometa ostvarivanje ljudskih prava, mehanizam stalnog prebivališta „doprinosi jačanju socijalne isključenosti, stigme i diskriminacije“⁶⁴.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) **NORMATIVNE I STRATEŠKE PRAZNE UZROKUJU SLABU RESPONZIVNOST LOKALNE SAMOUPRAVE:** Normativna nedorečenost u pogledu prava na stanovanje koja proizlazi iz Ustava i Zakona o stanovanju i održavanju zgrada utiče na to da nije jasno ko je adresat aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23 koje se odnose na unapređenje stambenih uslova Roma i Romkinja. Situaciju otežava i činjenica da se Nacionalna strategija socijalnog stanovanja ne sprovodi, a upravo je ona utvrdila da će se njena uspešnost „u prvo vreme zasnivati na dobrom partnerstvu“⁶⁵ između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Organi lokalne samouprave identifikovani su kao ključni akteri koji treba da evidentiraju stvarne stambene potrebe korisnika na svojoj teritoriji, između ostalog, i u okviru lokalnih stambenih strategija. Istovremeno, nejasno su utvrđene nadležnosti u pogledu ključnih aktivnosti stambene podrške na lokalnom nivou koje su i dovele do izostanka značajnijih rezultata, na primer u pogledu uspostavljanja jedinstvenog sistema evidencije o beskućništvu koju bi vodili centri za socijalni rad, a koja bi bila sprovedena uz sufinansiranje iz lokalnih budžeta. Slično tome, u pogledu unapređenja infrastrukture podstandardnih naselja, Strategija navodi da će lokalna samouprava određivati nivo ulaganja kroz plansko rešenje „u skladu sa svojom lokalnom planskom politikom i karakterom naselja“⁶⁶. Nedostaci ovakvog strateškog pristupa direktno su uticali na slabe rezultate u pogledu aktivnosti predviđenih Akcionim planom za Poglavlje 23, kao što je ona koja se odnosi na iznalaženje rešenja za postojeća neformalna naselja Roma. Pritom, Strategijom je konstatovano da ne postoje značajniji fondovi raspoloživih sredstava iz kojih bi se postojano finansirali programi socijalnog stanovanja ni na republičkom ni na lokalnom nivou, pa su krediti međunarodnih finansijskih institucija

⁶⁴ Savet za ljudska prava, Izveštaj specijalne izvešteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu* (* Svako pominjanje Kosova, u smislu bilo teritorije, institucija ili stanovništva, tumači se u potpunosti u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1999) i bez dovođenja u pitanje statusa Kosova), 2016. str. 9.

⁶⁵ Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija socijalnog stanovanja, str. 17.

⁶⁶ *ibid.*, str. 38.

identifikovani kao dopunski izvor finansiranja u ovoj oblasti. Dodatno zabrinjava to što je Nacrt stambene strategije već gotovo dve godine u pripremi, iako je Operativnim zaključcima sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja izrada nacrtu bila predviđena do kraja prvog kvartala 2019. godine. Zbog toga ne čude ocene iznete od strane pojedinih sagovornika tokom intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize, prema kojima napredak „na terenu“ u oblasti stanovanja zavisi isključivo od jedinica lokalne samouprave. Kako je ocenjeno, ovo se odnosi kako na stambenu izgradnju tako i, u još većoj meri, na infrastrukturno opremanje. Kako je ocenjeno, ključni izazov nove stambene strategije će biti da se aktivnosti „spuste“ na operativni nivo, tj. na nivo JLS. Glavne probleme u ovoj oblasti predstavljaju nerešena imovinskopravna pitanja i nedovoljan kvalitet postojećih urbanističkih planova. Ovo su pitanja vezana za kontekst, tj. za to koliko jedinice lokalne samouprave uopšte poštuju urbanističke planove koje su usvojile. Prema najnovijem istraživanju Zaštitnika građana, predstavnici lokalne samouprave smatraju da ne raspolažu dovoljnim stručnim kapacitetima za donošenje planskih dokumenata koji se tiču raseljavanja neformalnih naselja u kojima živi romska populacija⁶⁷. Prema ekspertskim analizama, izazov u ovoj oblasti predstavljaju i stavovi službenika u lokalnoj samoupravi, prema kojima je ključna prepreka za ozakonjenje stambenih objekata pripadnika romske zajednice to što je na njima teret dokazivanja prava svojine nad nepokretnošću; istovremeno smatraju da je u pitanju jednostavan postupak i da podrška pravne prirode korisnicima nije potrebna; pored toga, JLS nisu motivisane da pokreću postupke rešavanja imovinsko-pravnih pitanja zbog pratećih troškova koji padaju na njihov teret, kao i na teret pripadnika romske zajednice koji ne mogu da ih pokriju⁶⁸. Zbog toga će podizanje kapaciteta JLS u cilju razumevanja potreba korisnika, ali i aktuelnog zakonskog okvira, biti neophodno za uspeh lokalne stambene politike za osetljive grupe stanovništva. U tom pogledu trebalo bi povećati njihovo znanje o različitim oblicima mogućih stambenih rešenja, u neposrednim konsultacijama sa stanovnicima naselja. Prema navodima iz jednog intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, Romi i Romkinje u fokus grupama izražavaju želju da žive u mešovitim sredinama i naseljima, zajedno sa većinskim stanovništvom, jer to pozitivno utiče na kvalitet života i životne navike

⁶⁷ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 34.

⁶⁸ Igor Mišćević, „Ozakonjenje stambenih objekata u romskim podstandardnim naseljima u Srbiji – analiza stanja i izazovi“, str. 2-3.

romske populacije. Jedna od mogućih mera stambene podrške je uređivanje otkupa zemljišta koje se faktički koristi, putem ozakonjenja. Međutim, otkup podrazumeva složene preduslove: rešavanje imovinsko-pravnih odnosa i vođenje pregovora sa nosiocima prava svojine, a oni uglavnom pripadaju javnom domenu. Pored toga, problem je što je često preduslov za legalizaciju sprovođenje preparcelacije, što iziskuje dodatne troškove. Izazov predstavlja i činjenica da je u mnogim sredinama i posle 2015. godine nastavljena nelegalna gradnja i time i povećanje stambenog fonda koji nije ozakonjen. Ovo nalaže potrebu izmene i dopune Zakona o ozakonjenju objekata kako bi se uredio status objekata koje koriste ugrožene kategorije kao nužan smeštaj. S druge strane, zabrinjava to što su, kao i u slučaju obrazovanja, i u oblasti stanovanja Nacrtom Akcionog plana Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja za period od 2019. do 2020. godine predviđene uglavnom „meke“ mere za sprovođenje stambene politike, kao što su izrada: uputstva za JLS o sadržini i načinu dostavljanja podataka MGSI za prostornu GIS bazu⁶⁹; uputstva/preporuka za JLS za konsultacije sa stanovnicima i stanovnicama romskih naselja koji su pogođeni postupkom preseljenja; tipologije postojećih romskih naselja prema kriterijumima socijalne, ekonomske i održivosti životne sredine; predloga-modela za unapređenje održivosti romskih naselja i za unapređenje pravne sigurnosti poseda Roma i Romkinja.

2) NEODRŽIVOST FINANSIRANJA STAMBENE PODRŠKE: S obzirom na to da Zakonom o finansiranju lokalne samouprave nisu predviđeni opšti transferi lokalnoj samoupravi za finansiranje stambene politike, kao i to da je Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada ceo finansijski teret stambene politike na lokalnom nivou prebačen na jedinice lokalne samouprave, postavlja se pitanje održivosti njenog finansiranja, naročito što je reč o budžetski najzahtevnijoj oblasti od svih koje pokriva Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Zbog toga ne čudi, kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, da preovladava inertnost lokalne samouprave u rešavanju stambenih potreba Roma i Romkinja i da napredak često biva iniciran – i u najvećem broju slučajeva finansiran u potpunosti – projektnom intervencijom donatora. JLS ne vrše čak ni redovno dostavljanje podataka za GIS bazu, iako ima dosta aktivnosti na terenu. Izazov predstavljaju i nedostaci koji

⁶⁹ Geografski informacionim sistem (GIS) sadrži bazu podataka sa rezultatima mapiranja 583 podstandardna romska naselja širom Srbije.

se odnose na procedure za dostavljanje podataka za ovu bazu, kao i na njenu funkcionalnost. Kako je navedeno u jednom intervjuu, problem je i to što proces prenosa vlasništva sa Republike na lokalnu samoupravu traje predugo, što može da ugrozi proces sprovođenja projekata koji obuhvataju zemljišne parcele i objekte na opštinskoj, odnosno gradskoj teritoriji čiji je vlasnik država. Dodatni izazov predstavlja činjenica da čak ni donatorske intervencije nisu ostvarile punu održivost zbog visokih troškova života sa kojima su suočeni novi stanari, što urušava gotovo sve napore koji su uloženi u rešavanje njihovog stambenog pitanja. Na prvom mestu, izrazito veliko opterećenje predstavlja plaćanje poreza na imovinu. Kada se tome dodaju komunalni troškovi (naročito troškovi električne energije koji su često izvor izazova za stanovništvo koje koristi objekte u vlasništvu lokalne samouprave), jasno je da je zaduženost gotovo izvesni scenario na koji su ove porodice osuđene. I u izveštaju specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje UN skrenuta je pažnja na to da je porez na imovinu jednak mesečnom iznosu socijalnih davanja i da naročito zabrinjava visoka cena komunalnih usluga za stanare u socijalnim stanovima koji imaju fiksne niske prihode, zbog čega mnogi žive u strahu od iseljenja usled neizmirenih obaveza⁷⁰. Neobezbeđivanje adekvatnog stambenog smeštaja pak negativno utiče dalje na sve druge oblasti i prava, poput obrazovanja i životnog standarda i time urušava stratešku koncepciju socijalnog uključivanja Roma i Romkinja koju je Evropska komisija preporučila 2011. godine EU okvirom za nacionalne strategije za integraciju Roma do 2020. godine⁷¹. Pored toga, kako je ocenjeno u izveštaju EK objavljenom 2019. godine, dopunjavanje stambene podrške pratećom podrškom koja kombinuje elemente zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite i razvoja zajednice je ključan element dugoročnog, integrisanog i sveobuhvatnog pristupa⁷². Zbog toga je specijalna izvestiteljka UN pozvala Vladu Srbije da, između ostalog; izvrši procenu nacionalnih stambenih potreba, u saradnji sa lokalnim samoupravama; ustanovi održive procedure za poboljšanje

⁷⁰ Savet za ljudska prava, Izveštaj specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu* (* Svakom pominjanje Kosova, u smislu bilo teritorije, institucija ili stanovništva, tumači se u potpunosti u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1999) i bez dovođenja u pitanje statusa Kosova), 2016., str. 8.

⁷¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.

⁷² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019.

životnih uslova lica koja žive u neformalnim naseljima; obezbedi dostupnost socijalnog stanovanja onima kojima je ono potrebno⁷³.

Primeri dobre prakse u upravljanju javnim politikama

- Participativan pristup koji je SKGO sprovela u okviru IPA 2016. programa za izradu urbanističkih planova zasnivao se na intenzivnim konsultacijama sa romskim zajednicama i fokus grupama u svim fazama – od pripreme planskog dokumenta do njegovog usvajanja. Ključan faktor uspeha ovog pristupa bilo je „prevođenje“ stručnog jezika javnih politika na terminologiju koja je bliska i razumljiva krajnjim korisnicima. Ovaj pristup prepoznat je i od strane stručne javnosti, pa je SKGO dobila priznanje na 28. Međunarodnom salonu urbanizma koji je održan u novembru 2019. u Nišu;
- Projekat Opštine Odžaci „Da svaki Rom ima dom“ predstavlja primer dobre prakse u upravljanju lokalnim resursima i politikama koji je kao takav predstavljen na Seminaru o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja održanom 2019. godine u Beogradu. Projekat je finansiran sredstvima IPA programa, sufinansiran od strane Vlade Republike Srbije i Opštine Odžaci, a sproveden od strane Hausing centra. Sredstvima projekta izgrađena su 24 objekta, odnosno 34 stambene jedinice u pet naseljenih mesta na teritoriji opštine. Faktori uspeha ovog projekta su posvećenost donosilaca odluka koji su uvek dostupni za pitanja uključivanja Roma i Romkinja i usvajanje lokalnih strateških dokumenata koji su adekvatno finansirani iz budžeta Opštine, bez smanjenja sredstava tokom godina;
- Metodologija mapiranja uslova stanovanja romske populacije koju je pripremio Savet za regionalnu saradnju⁷⁴. Metodologija se koristi za mapiranje naselja u kojima živi romska populacija koja ima potrebe za unapređenjem uslova stanovanja.

⁷³ Savet za ljudska prava, Izveštaj specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu* (* Svako pominjanje Kosova, u smislu bilo teritorije, institucija ili stanovništva, tumači se u potpunosti u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (1999) i bez dovođenja u pitanje statusa Kosova), 2016., str. 20.

⁷⁴ *Regional Methodology on Mapping of Roma Housing*, Roma Integration 2020, Regional Cooperation Council, 2020. Publikacija je dostupna putem linka: <https://www.rcc.int/romaintegration2020/docs/126/regional-methodology-on-mapping-of-roma-housing>.

1.4. Zapošljavanje

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti⁷⁵ (čl. 40) propisuje mogućnost usvajanja lokalnog akcionog plana zapošljavanja (u daljem tekstu: LAPZ) (koji sufinansira Republika u slučaju da više od polovine sredstava obezbeđuje JLS ili je ona nerazvijena), kao i sprovođenje javnih radova (čl. 57).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEDOSTAJUĆA PRAVA PREMA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti propušta da uredi pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu za rad lica koja tom licu i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja može biti dopunjena drugim sredstvima socijalne zaštite, kako je to predviđeno članom 23. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima⁷⁶. Usled toga nema garancija pravične naknade, na primer, prilikom raspisivanja konkursa za sprovođenje javnih radova, jer naknada koja se dodeljuje angažovanim licima iznosi manje od minimalne zarade⁷⁷. Pored toga, sistemska prepreka je to što, za razliku od nekih evropskih zemalja, domaći propisi u oblasti zapošljavanja, rada i socijalne zaštite stavljaju u međusobnu kontradiktornost pravo na rad i pravo na životni standard, tako što isključuju mogućnost davanja socijalne podrške zaposlenim licima koja ne ostvaruju potrebni egzistencijalni minimum prihoda. To znači da lice automatski po radnoj aktivaciji gubi pravo na novčanu socijalnu pomoć ukoliko ostvaruje nivo prihoda viši od propisanog iznosa pomoći⁷⁸. Kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, neophodno je izvršiti izmene u zakonskom okviru kako bi se otklonile ove sistemske prepreke i stvorila stimulišuća sredina za zapošljavanje. Prema tom mišljenju, trenutno je iznos davanja po osnovu novčane socijalne pomoći „preblizu iznosu koji romska populacija može da ostvari na zvaničnom

⁷⁵ Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.

⁷⁶ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 23.

⁷⁷ Primera radi, prema konkursu Nacionalne službe za zapošljavanje objavljenom u martu 2019. godine, naknada za nezaposlena lica angažovana na javnim radovima ograničena je na iznos od 22.000 dinara, dok je u istom mesecu maksimalna visina minimalne zarade iznosila 26.090 dinara.

⁷⁸ Zakon o socijalnoj zaštiti, čl. 81. stav 1.

tržištu rada“. Zbog toga treba uvesti rešenje prema kojem bi bilo moguće zadržati pravo na materijalno davanje barem neko vreme uporedo sa sticanjem statusa zaposlenog lica. Ovo rešenje bi zahtevalo izmenu i dopunu Zakona o socijalnoj zaštiti i Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom i predstavljalo bi doprinos ispunjavanju standarda Revidirane evropske socijalne povelje o pravu radnika na zaštitu od siromaštva ili socijalne isključenosti (čl. 30)⁷⁹. U kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, treba imati u vidu to da Evropski stub socijalnih prava predviđa i tzv. garanciju za mlade, odnosno pravo mladih na nastavak obrazovanja, pripravništvo, obuku ili ponudu za kvalitetan posao u roku od četiri meseca od kako postanu nezaposleni ili napuste obrazovanje.

2) OGRANIČENJA PRAVA: Veoma zabrinjavaju rešenja Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći prema kojima su moguća umanjenja i prestanak prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza iz sporazuma o aktivnom prevazilaženju njegove nepovoljne socijalne situacije⁸⁰. Zaštitnik građana je još 2014. godine podneo Ustavnom sudu predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti, zbog toga što se, kako je ocenjeno, „uvodi prinudni besplatan rad“⁸¹, ali Ustavni sud još uvek nije doneo odluku prema tom predlogu. Odredbe pomenute uredbe nesumnjivo predstavljaju kršenje odredaba ratifikovane Konvencije MOR o prinudnom radu, prema kojima se pod prisilnim ili obaveznim radom podrazumeva „svaki rad ili usluga koji se od neke osobe zahtevaju pod pretnjom neke kazne i na koji ta osoba nije dobrovoljno pristala“⁸². Treba ukazati i na inicijative organizacija civilnog društva koje su se odnosile na to da Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti propisuje brisanje nezaposlenog sa evidencije nezaposlenih ukoliko ne izvršava svoje obaveze prema Nacionalnoj službi za zapošljavanje, što je suprotno ustavnim garancijama o pravu na socijalnu zaštitu (čl. 61)⁸³ i standardima Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim

⁷⁹ Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09.

⁸⁰ Vlada Republike Srbije, Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, „Sl. glasnik RS“ br. 112/14, čl. 4.

⁸¹ Zaštitnik građana, Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 2. stav 2. tač. 4) i 5), člana 4. stav 1. tačka 1) i člana 9. stav 1. tačka 3) Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći, str. 4.

⁸² Međunarodna organizacija rada, Konvencija br. 29 o prinudnom radu, čl. 2.

⁸³ Narodni parlament, „Kako je zakonodavac egzistencijalnom riziku izložio korisnike novčane socijalne pomoći“, <http://www.parlament.org.rs/baza-problema/ministarstva/novcana-socijalna-pomoc-ministarstvo-socijalne-politike/>, na dan 18.12.2019.

pravima o pravu na socijalno obezbeđenje. U okviru ove inicijative ocenjeno je da su protivustavne i odredbe Zakona o socijalnoj zaštiti koje predviđaju da pravo na novčanu socijalnu pomoć imaju samo oni građani koji se nalaze na evidenciji nezaposlenih lica kod Nacionalne službe za zapošljavanje. Navedena ograničenja postojećih prava predstavljaju sistemske prepreke za delotvorno socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEPOŠTOVANJE NAČELA VLADAVINE PRAVA: Kršenjem preuzetih obaveza od strane nadležnih ministarstava, sa nacionalnog nivoa šalje se poruka lokalnom nivou da vladavina prava nije vrhovno načelo koje organi državne uprave i lokalne uprave moraju da poštuju. Primera radi, Operativnim zaključcima sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja utvrđena je obaveza formiranja podgrupe u okviru Radne grupe za izradu Nacionalnog akcionog plana za zapošljavanje, kako bi se unapredile postojeće i stvorile nove afirmativne aktivne mere za tržište rada namenjene romskoj populaciji. Međutim, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (u daljem tekstu: MRZBSP) odbija da sprovede ovu aktivnost, uz obrazloženje da se „u okviru sistema politike zapošljavanja teži kreiranju i sprovođenju mera, odnosno uključivanju nezaposlenih lica u ‘ciljane’ mere koje mogu dati najbolje rezultate u smislu konkretnijeg istupanja na tržištu rada, bez obzira na nacionalnu, versku ili drugu pripadnost”⁸⁴. Pored toga, Operativnim zaključcima je predviđeno zapošljavanje najmanje 100 lica, sa posebnim fokusom na institucije u kojima su Romi nedovoljno zaposleni. Po ovom pitanju nema rezultata, jer su nadležna ministarstva (MRZBSP i MDULS) izvestila da je Zakonom o izmenama Zakona o zaposlenima u javnim službama odložena primena Zakona o zaposlenima u javnim službama za 1. januar 2020. godine⁸⁵. U vezi sa ovim pitanjem još uvek nije realizovan niz aktivnosti predviđenih Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina⁸⁶: analiza stanja u cilju utvrđivanja kriterijuma i merila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u pojedinim delovima javnog sektora; usvajanje i primena Uredbe kojom se, između ostalog, uređuje poznavanje jezika i pisama nacionalnih

⁸⁴ Vlada Republike Srbije, Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“, str. 36.

⁸⁵ *Ibid.*, str. 38.

⁸⁶ Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

manjina, kao poseban uslov za obavljanje poslova na pojedinim radnim mestima; puna primena zakona kojim se uređuje vođenje registra zaposlenih u javnom sektoru i javnim preduzećima, kroz ispunjavanje obaveze da se u registru vodi jezik na kome je zaposleni stekao osnovno i srednje obrazovanje, odnosno nacionalna pripadnost u skladu sa Ustavom RS i propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti, čime se obezbeđuju verodostojni podaci o zastupljenosti nacionalnih manjina; izrada četvorogodišnjeg plana zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. Prema nekim ocenama, činjenica da u poslednje tri godine lica romske nacionalnosti nisu zaposlena u javnoj upravi predstavlja pokazatelj „institucionalne diskriminacije prema pripadnicima etničkih manjina“⁸⁷. Zbog toga SKRUG predlaže izradu Zakona o jednakopravnom zapošljavanju, prema kojem bi svi pripadnici etničkih manjina bili zaposleni u organima javne uprave srazmerno njihovom učešću u ukupnoj populaciji. U svakom slučaju, ovo ostaje ključno pitanje u narednom periodu primene Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou, jer i EK prepoznaje afirmativnu akciju za zapošljavanje romske populacije u javnim službama kao prioritet⁸⁸.

2) OGRANIČENJA NADLEŽNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti prati logiku Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi i ne predviđa izvornu nadležnost lokalne samouprave u oblasti politika zapošljavanja. Usvajanje lokalnih akcionih planova od strane jedinica lokalne samouprave i njihovo sufinansiranje od strane Republike predstavlja samo mogućnost, a ne i pravnu obavezu. Zbog toga je lokalni nivo suštinski isključen iz sprovođenja jedne od pet ključnih tematskih oblasti Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, što predstavlja sistemsku prepreku. Pored toga, kako je rečeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, gradske opštine su nedavno isključene iz sistema nacionalnog sufinansiranja politike zapošljavanja. Sve navedeno obesmišljava aktivnosti predviđene Akcionim planom za Poglavlje 23, kao što su podsticanje uključivanja lokalnih organa u smanjenje nezaposlenosti romske populacije kroz sprovođenje lokalnih akcionih planova zapošljavanja i aktivna promocija i

⁸⁷ Izveštaj Stalne konferencije romskih udruženja građana (SKRUGa) – Lige Roma o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji“ za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine, str. 5.

⁸⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019.

primena politika i mera koje se odnose na povećanje zaposlenosti Roma, sa posebnim naglaskom na žene iz romske populacije. Izostanak izvorne nadležnosti lokalne samouprave u oblasti zapošljavanja značajno umanjuje i domete Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine koja kao jedan od prioriteta navodi decentralizaciju politike zapošljavanja i donošenje odluka u vezi zapošljavanja na lokalnom tržištu rada. Kako se u njoj navodi, fokus sprovođenja politike zapošljavanja na lokalnom nivou je na lokalnoj samoupravi koja dobija „novu ulogu i odgovornost koja podrazumeva ne samo implementaciju nacionalne politike zapošljavanja, već i kreiranje lokalne politike zapošljavanja koja će uvažavati sve karakteristike i specifičnosti lokalnog okruženja”⁸⁹. Jedna od ključnih mera u jačanju aktivnosti lokalne samouprave predstavlja podsticanje udruživanja opština u zajedničke lokalne savete za zapošljavanje i izradu lokalnog akcionog plana zapošljavanja za područje više opština, a posebno u slučaju manjih jedinica lokalne samouprave koje imaju slabije kapacitete. Međutim, prema podacima iz Izveštaja o realizaciji Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2018. godinu, podrška sa nivoa Republike za realizaciju lokalnih akcionih planova zapošljavanja dala je veoma skromne rezultate: uključivanje svega 5.783 lica u mere aktivne politike zapošljavanja, dok zajednički lokalni saveti za zapošljavanje nisu formirani⁹⁰. Iako se kao indikator uspeha politike zapošljavanja u Strategiji navodi broj Roma obuhvaćenih merama aktivne politike zapošljavanja, prema podacima pomenutog izveštaja u celoj 2018. godini ovim merama bilo je obuhvaćeno samo 6.139 Roma, od kojih su samo 2.761 žene. Kada se ovi podaci uporede sa procenom EK iznetom u Izveštaju za Srbiju u 2019. godini da je stopa nezaposlenosti Roma 36% (a 45% za Romkinje), jasno je da se može govoriti o svojevrsnom debaklu javnih politika u ovoj oblasti. To takođe govori o neuspehu Strategije da se u okviru lokalnih akcionih planova zapošljavanja osmisle posebni programi za zapošljavanje žena. I Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja kao ključan problem u oblasti zapošljavanja navodi nedovoljnu zastupljenost romske populacije u politikama zapošljavanja. Zbog toga ne čude pojedine ocene date tokom intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize da oblast zapošljavanja predstavlja najveću prazninu u javnim politikama za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Kako je ocenjeno, na nivou lokalne samouprave praktično nema nadležnosti za politiku

⁸⁹ Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine, str. 33.

⁹⁰ Vlada Republike Srbije, Izveštaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2018. godinu.

zapošljavanja, „iako mu se prebacuju obaveze da je sprovodi“. Prema jednom predlogu, potrebno je uvesti odgovarajuće procene broja nezaposlenih Roma i Romkinja, jer su podaci sa evidencije NSZ „vrh ledenog brega“. Takođe, kao alternativa osnivanju posebnog fonda za zapošljavanje Roma pomenuto je osnivanje posebnog odeljenja sa tom nadležnošću u okviru NSZ. Kao nerešena pitanja pomenuti su i centralizovan način organizovanja obuka za tržište rada koji ne uvažava specifične potrebe na teritoriji pojedinačne JLS i neuređenost sektora upravljanja otpadom u kojem 90% romske populacije radi u „sivoj zoni“ zbog toga što joj prebacivanje poslovanja u legalne okvire nije finansijski održivo.

Primeri dobre prakse u upravljanju javnim politikama

- Dodela grantova u okviru IPA 2016. programa od strane SKGO u cilju povećanja zapošljivosti i zaposlenosti Roma i Romkinja. Ovo je prvi konkurs koji je omogućio podnošenje predloga projekata na srpskom jeziku;
- Projekat UNDP i UNHCR „Lokalne inicijative za unapređenje socijalne inkluzije mladih Roma i Romkinja“ putem kojeg je u 33 JLS angažovano 45 volontera iz romske populacije, od kojih je devetoro dobilo posao u lokalnoj samoupravi nakon okončanja volontiranja.

1.5. Zdravstvena zaštita

Zakon o zdravstvenoj zaštiti⁹¹ (čl. 13) utvrđuje nadležnost JLS samo za primarnu zdravstvenu zaštitu i hitnu medicinsku pomoć, odnosno za osnivanje apoteka (čl. 79).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEPOTPUNA PRAVA: Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisuje samo pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 2), ali ne i pravo svakog lica na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može da postigne, kako je to utvrđeno

⁹¹ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“ br. 25/2019.

članom 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁹². I Evropski stub socijalnih prava⁹³ definiše šire pravo na zdravstvenu zaštitu, kao pravo na blagovremeni pristup priušljivoj zdravstvenoj nezi visokog kvaliteta.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEPOŠTOVANJE NAČELA VLADAVINE PRAVA: Iako je Akcionim planom za Poglavlje 23 utvrđena obaveza Ministarstva zdravlja da sprovede aktivnost uvođenja zdravstvenih medijatorki kao pomoćnog zdravstvenog osoblja u nomenklaturu zanimanja, ta obaveza još uvek nije ispunjena. Štaviše, ta obaveza je umanjena predlogom revizije Akcionog plana kao „primena usvojenog održivog modela institucionalizacije zdravstvenih medijatorki“⁹⁴. Pored toga, zabrinjava predlog da se ciljani broj od 90 angažovanih zdravstvenih medijatorki snizi na 85, s obzirom na to da je Strategijom za socijalno uključivanje Roma i Romkinja kao osnovni problem koji je identifikovan u oblasti zdravstvene zaštite naveden nedovoljan broj zdravstvenih medijatorki. I prema Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“, nisu realizovane aktivnosti koje se odnose na ovu obavezu: pronalaženje finansijski održivog rešenja za sistematizaciju zdravstvenih medijatorki koje će uključivati odgovarajući oblik zapošljavanja i adekvatne plate, odgovarajuće opise radnih mesta i instituciju kompatibilnu sa njihovom ulogom; KT će odabrati adekvatan model institucionalizacije zdravstvenih medijatorki do prvog kvartala 2018. i navesti kako će se on sprovesti od drugog kvartala 2018. godine. I u ovom slučaju, kršenjem preuzetih obaveza od strane nadležnih ministarstava i tela, sa nacionalnog nivoa šalje se poruka lokalnom nivou da vladavina prava nije vrhovno načelo kojem treba da teže organi državne uprave i lokalne samouprave.

2) FINANSIRANJE NE PRATI PROCES DECENTRALIZACIJE NADLEŽNOSTI: Zakon o zdravstvenoj zaštiti dosledno razrađuje Ustavom

⁹² Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“, broj 7/1971-88.

⁹³ The European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, European Pillar of Social Rights.

⁹⁴ Ministarstvo pravde, Prvi nacrt revidiranog AP PG 23 izmenjen na osnovu komentara organizacija civilnog društva, <https://www.mpravde.gov.rs/files/3-%203.%20Revised%20AP%2023%20Fundamental%20rights.docx>, na dan 22.12.2019., str. 168.

i Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđene nadležnosti lokalne samouprave. S druge strane, Zakon o finansiranju lokalne samouprave ne predviđa opšte transfere za lokalnu samoupravu za poslove u oblasti zdravstvene zaštite, čime se značajno ograničava odzivnost lokalnih organa u tom domenu. Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine navodi orijentaciju ka lokalnoj samoupravi kao jedan od svojih principa i prepoznaje problem raspoloživosti finansijskih sredstava, jer je kao aktivnost predviđena izrada predloga izmena propisa o finansiranju programa javnog zdravlja na teritoriji lokalne samouprave do kraja 2018. godine, tako da jedinice lokalne samouprave budu u obavezi da finansiraju programe javnog zdravlja na svojoj teritoriji⁹⁵. Međutim, ova aktivnost još uvek nije sprovedena. S druge strane, utvrđen je niz dodatnih obaveza JLS, kao što su: publikovanje godišnje analize zdravstvenog stanja preko lokalnih saveta za zdravlje; unapređenje pristupačnosti zdravstvenih usluga i dostupnosti zdravstvene zaštite osetljivim društvenim grupama na teritoriji jedinica lokalne samouprave kroz definisanje posebnih programa iz oblasti delovanja javnog zdravlja za dodatne mere zdravstvene zaštite namenjene prioritetnim osetljivim društvenim grupama; osnivanje i funkcionisanje saveta za zdravlje u svim jedinicama lokalne samouprave do kraja 2019. godine; utvrđivanje predloga plana javnog zdravlja na lokalnom nivou od strane saveta za zdravlje i njegovo usvajanje do kraja 2019. godine u svim JLS; izrada lokalnih planova za upravljanje otpadom do kraja 2019. godine (kod ove aktivnosti nosilac je MZZS, a JLS su učesnici). Postavlja se pitanje koliko je realno očekivati od lokalne samouprave da sprovede sve ove aktivnosti u okviru svojih nadležnosti, imajući u vidu sistem finansiranja kako je normiran pozitivnim zakonodavstvom, kao i stanje javnih finansija, naročito na lokalnom nivou.

3) IZOSTANAK SISTEMSKE PODRŠKE LOKALNIM MEHANIZMIMA: Kako je ocenjeno u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, osnovni problem u oblasti zdravlja je održivost sistema zdravstvenih medijatorki. Prema najnovijem istraživanju Zaštitnika građana, ocenjeno je da je uvođenje zdravstvenih medijatorki najuspešnija mera javnih politika od 2009. godine, ali da su one i dalje angažovane po osnovu ugovora o delu; pored toga, njihova radna mesta nisu sistematizovana, a naknada za njihov rad niža je od minimalne cene rada u Republici Srbiji⁹⁶.

⁹⁵ Vlada Republike Srbije, Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine.

⁹⁶ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 49.

I Izveštajem EK o Srbiji za 2019. godinu ponovljena je preporuka da opisi radnih mesta za zdravstvene medijatorke budu ujednačeni i institucionalizovani u celoj Srbiji. Prema jednom mišljenju datom tokom intervjua, dodatni izazov je to što su proteklih godina, zbog pretežnog fokusa svih aktera na rešavanje prethodnog pitanja, zanemareni negativni trendovi u neformalnim naseljima, poput porasta zloupotrebe narkotika.

1.6. Socijalna zaštita

Zakon o socijalnoj zaštiti⁹⁷ (čl. 14) utvrđuje isključivu nadležnost JLS za osnivanje centra za socijalni rad (u daljem tekstu: CSR) i za pružanje dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalan život, usluge smeštaja u prihvatilište, druge vrste pomoći (narodne kuhinje). Takođe, propisuje da se namenskim transferima mogu finansirati, između ostalog, usluge koje po zakonu finansiraju JLS, i to u onim JLS koje su ispod republičkog proseka po stepenu razvijenosti (čl. 207).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEPOTPUNA PRAVA: Kao što je već pomenuto u okviru poglavlja o lokalnoj samoupravi, socijalna zaštita koja je Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi poverena kao izvorni delokrug lokalnoj samoupravi ne obuhvata pravo na životni standard, kako je predviđeno ratifikovanim međunarodnim instrumentima. Štaviše, Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti normiraju se rešenja Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći koje su predmet ocene ustavnosti u postupku pred Ustavnim sudom, pokrenutom na osnovu inicijative Zaštitnika građana. Naime, ovim nacrtom se predviđa ukidanje prava na novčanu socijalnu pomoć ukoliko je lice u prethodnih šest meseci odbilo učešće u javnim radovima⁹⁸. Slično tome, standardi Konvencije o pravima deteta⁹⁹ koji se tiču prava svakog

⁹⁷ Zakon o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“ br. 24/2011.

⁹⁸ Fondacija Centar za demokratiju, *Analiza Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti*, str. 4.

⁹⁹ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

deteta da koristi socijalnu zaštitu i koji traži od država ugovornica da preduzimaju sve neophodne mere za njegovo puno ostvarivanje prema članu 24. nisu u potpunosti obuhvaćeni pozitivnim zakonodavstvom. U tom pogledu, kako se navodi u Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine“, urađen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti kojima se predviđa primena usluge porodičnog saradnika, kao jedne od intenzivnih podrški porodici; takođe, u tom izveštaju se navodi da je MRZBSP pripremio izmene i dopune Porodičnog zakona, čije usvajanje se očekuje do kraja 2019. godine, a čijim će donošenjem biti poboljšan položaj dece putem odredbe o zabrani telesnog kažnjavanja dece u svim sredinama i odredbom o zabrani sklapanja maloletničkog braka. Međutim, u navedenim rokovima nisu usvojene izmene i dopune nijednog od dva pomenuta zakona. Pored toga, zabrinjava i odgovor Srbije na preporuku država članica UN da je potrebno ratifikovati Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta kojim se dozvoljava podnošenje individualnih predstavi da Protokol nije ratifikovan „jer je potrebno da se prethodno učine određene izmene u unutrašnjem zakonodavstvu“¹⁰⁰.

2) RESTRIKTIVNO TUMAČENJE PRAVA: Učestala su restriktivna tumačenja propisa u oblasti socijalne zaštite od strane nadležnih organa. Zbog toga je socijalna zaštita, prema ocenama pojedinih sagovornika tokom intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize, jedna od najproblematičnijih oblasti kada je reč o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja. Prema najnovijem istraživanju Zaštitnika građana, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja dalo je pravno mišljenje prema kojem stanovnici kolektivnih centara nemaju pravo na novčanu socijalnu pomoć jer „imaju obezbeđeno stanovanje i zadovoljene su im osnovne životne potrebe“¹⁰¹. Ovim su nedvosmisleno prekršeni međunarodni standardi koji se tiču prava na adekvatan životni standard. Istovremeno, prema navedenom istraživanju, čak 83,62% ispitanih pripadnika romske zajednice smatra da iznos novčane socijalne pomoći nije dovoljan za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba¹⁰². U prilog ovoj tvrdnji govore i ocene tela za praćenje međunarodnih standarda, pa

¹⁰⁰ Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda, 2018., str. 40.

¹⁰¹ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 61.

¹⁰² *Ibid.*, str. 62.

je tako Evropski komitet za socijalna prava Saveta Evrope u nekoliko navrata ocenio da je iznos novčane socijalne pomoći u Srbiji „očigledno neadekvatan“¹⁰³. I Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN pozvao je Srbiju da poveća naknade za socijalnu pomoć i da spreči sve neopravdane prekide u uživanju prava, „kao što su naknade za lica koja nisu u stanju da rade, a koje se priznaju u periodu od devet meseci u kalendarskoj godini“¹⁰⁴. U Izveštaju EK o Srbiji za 2019. godinu ocenjeno je da su obuhvat i adekvatnost materijalnih davanja za zadovoljavanje osnovnih potreba nedovoljni. I Evropski stub socijalnih prava utvrđuje pravo na minimalni prihod, koje podrazumeva da svako ko nema dovoljno sredstava ima pravo na adekvatan minimalni prihod koji obezbeđuje dostojanstven život i delotvoran pristup potrebnim dobrima i uslugama. Međutim, zabrinjava to što, po rečima sagovornika tokom intervjua obavljenih u okviru pripreme ove analize, resorno ministarstvo nije prihvatilo predlog iznet na Seminaru održanom u oktobru 2019. koji se odnosi na izmene zakona o socijalnoj zaštiti i o finansijskoj podršci porodici sa decom u pogledu unapređenja adekvatnosti novčanih davanja. U pitanju su mere koje su predviđene i Nacrtom Akcionog plana za sprovođenje Strategije u 2019. i 2020. godini. Dalje, kako je ocenjeno u intervjuima obavljenim u okviru pripreme ove analize, problem predstavlja i slabo funkcionisanje sistema prijave prebivališta na adresu centara za socijalni rad, o čemu govori podatak da trenutno postoji samo stotinak ovih prijava. Izazov koji navode centri, a zbog kojih ne izlaze u svim slučajevima u susret korisnicima koji im se obrate, ogleda se u prijemu i prosleđivanju pošte za prijavljena lica. Dodatni problem koji se javlja u praksi je to što interno raseljena lica, prema odredbama Zakona o zdravstvenom osiguranju, ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu usled zakonske nemogućnosti prijave boravišta na adresi centra za socijalni rad (dozvoljena je samo mogućnost prijave prebivališta na adresi centra za socijalni rad)¹⁰⁵. Još jedan primer restriktivnog tumačenja prava jeste kršenje Konvencije o pravima deteta koje obavezuje države ugovornice da obezbede da nijedno dete ne bude odvojeno od svojih roditelja protiv njihove volje, osim kada je to neophodno i u najboljem interesu deteta, na osnovu odluke nadležnih organa zasnovanoj na

¹⁰³ European Committee of Social Rights, *Conclusions 2017 SERBIA*, str. 35.

¹⁰⁴ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., str. 8.

¹⁰⁵ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 52.

sudskom uvidu¹⁰⁶. Međutim, nevladine organizacije ukazale su na nalog kojim je ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja obavezao centre za socijalni rad da organizuju sastanke sa policijskim upravama ili policijskim stanicama i po hitnom postupku oduzmu dete od roditelja za koje procene da „živi i radi na ulici“ i ocenile da je ova direktiva u suprotnosti sa standardima Konvencije o pravima deteta i proklamovanom politikom Vlade Republike Srbije koja se odnosi na zaštitu primarne porodice kao prioritet¹⁰⁷. Kako je Komitet za prava deteta UN ocenio, „finansijsko i materijalno siromaštvo, odnosno uslovi direktno i isključivo povezani sa takvim siromaštvom, nikada ne smeju biti jedino opravdanje za izdvajanje deteta iz roditeljskog staranja“; u tom smislu Srbiji su upućene preporuke da obezbedi odgovarajuće mere zaštite putem zakona, kao i jasne kriterijume u cilju utvrđivanja potrebe smeštanja deteta u sistem alternativnog zbrinjavanja¹⁰⁸. Dakle, umesto represivnog pristupa koji odlikuje akte Vlade poput pomenutog naloga ministra, Srbija bi trebalo da, u skladu sa preporukama Komiteta, donese ili revidira zakon o zaštiti dece ili zakon zasnovan na pristupu koji se temelji na pravima deteta i koji eksplicitno uređuje položaj dece u uličnoj situaciji¹⁰⁹.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEUREĐEN SISTEM FINANSIRANJA KAO POSLEDICA NEDOVRŠENE DECENTRALIZACIJE: Zakon o finansiranju lokalne samouprave propisuje opšte transfere samo za oblast dečije zaštite (prema broju dece obuhvaćene neposrednom dečijom zaštitom) i ne obuhvata širi segment socijalne zaštite. Opštom normom propisuje se mogućnost odobravanja namenskih transfera na osnovu odluke nadležnog ministarstva, odnosno posebne organizacije. S druge strane, Strategija razvoja socijalne zaštite navodi da opštine imaju nedovoljna sredstva za razvoj usluga socijalne zaštite u njihovoj nadležnosti, čemu je doprineo i „izostanak mehanizma kontrole i stimulacije realizacije prava koja je lokalna samouprava u

¹⁰⁶ Konvencija o pravima deteta, član 9., 93. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.

¹⁰⁷ Mreža organizacija za decu Srbije, „Reagovanje povodom naloga centrima za socijalni rad“, <http://zadecu.org/reagovanje-povodom-naloga-centrima-za-socijalni-rad/>, na dan 22.12.2019.

¹⁰⁸ Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 2017., str. 10.

¹⁰⁹ Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 21 (2017) o deci u uličnoj situaciji, str. 7.

obavezi da obezbedi“¹¹⁰. Zbog toga se konstatuje da je neophodno da se „opštini i gradu vrati funkcija socijalne zaštite njihovih građana“¹¹¹. Dalje, navodi se da su zbog sistema dvostruke nadležnosti od strane opština i Republike efikasnost i kvalitet centara za socijalni rad umanjeni. Kako se ističe, usluge u zajednici nisu dovoljno razvijene zbog visokog stepena centralizacije i nedovoljnih sredstava u budžetima opština i gradova. Uzrok leži i u tome što ne postoje kriterijumi o minimalnoj stopi izdvajanja iz budžeta lokalnih samouprava za socijalnu zaštitu. Zbog toga su u Strategiji razvoja socijalne zaštite predložene sledeće aktivnosti normativnog i strateškog karaktera relevantne za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou: da u procesu decentralizacije lokalne samouprave dobiju sredstva za zadovoljavanje socijalnih potreba svojih građana, dok bi Republika zadržala nadležnost za ostvarivanje prava na stalna novčana davanja; prema ovom rešenju, nadležnost nad centrima za socijalni rad bi u potpunosti bila prenetna na lokalne samouprave koje bi sredstva za njihov rad obezbeđivala putem izvornih i prenetih prihoda sa republičkog nivoa; izmeštanje administrativnog postupka u ostvarivanju prava na sve vrste materijalno-finansijskih davanja iz centra za socijalni rad u nadležni opštinski organ; priprema i usvajanje propisa kojim bi bila definisana minimalna stopa izdvajanja iz budžeta lokalnih samouprava za socijalnu zaštitu, kao i propisa o kriterijumima za distribuciju sredstava solidarnosti iz budžeta Republike i budžeta autonomne pokrajine za nerazvijene opštine; izrada metodologije za procenu potreba ranjivih grupa, na osnovu koje bi bili doneti strateški i akcioni planovi razvoja usluga na republičkom i na lokalnom nivou; izrada strateških i akcionih planova usluga na nivou lokalne samouprave i osnivanje lokalnih saveta za socijalna pitanja. I Akcionim planom za Poglavlje 23 predviđene su odgovarajuće aktivnosti na ovom planu, kao što je obezbeđenje održive finansijske podrške za gradske usluge u zajednici koje se odnose na zaštitu dece Roma koja žive i/ili rade na ulici. Međutim, u Izveštaju EK o Srbiji za 2019. godinu ocenjeno je, kao i u izveštajima za nekoliko prethodnih godina, da nije bilo napretka u pogledu usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou i procesa decentralizacije. Zbog svega navedenog upitna je namera Vlade koja stoji iza Nacrta strategije socijalne zaštite (koji je pripremljen sa nekoliko godina zakašnjenja, nakon isteka Strategije razvoja socijalne zaštite), jer se u njemu navodi da se očekuje da će „dodatna sredstva koja

¹¹⁰ Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja socijalne zaštite, str. 6.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 10.

se obezbeđuju kroz namenske transfere od 2016. godine uspeli da podstaknu i povećaju razvoj usluga socijalne zaštite u mandatu lokalnih samouprava¹¹² i da za njenu primenu nije potrebno obezbediti dodatna sredstva u republičkom budžetu, jer se prilikom definisanja mera izrazito vodilo računa o „fiskalnoj stabilnosti i ograničenju u vidu finansijskih resursa“¹¹³. S druge strane, EK je u Izveštaju o Srbiji za 2019. godinu ocenila da se sistem namenskih transfera i dalje ne sprovodi sistematično i transparentno i da nepostojanje višegodišnjih obaveza sprečava obezbeđivanje kontinuiteta pružanja usluga na lokalnom nivou. Prema raspoloživim podacima, u 12 jedinica lokalne samouprave ne pruža se nijedna usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalne samouprave¹¹⁴.

2) IZOSTANAK SISTEMSKE PODRŠKE LOKALNIM MEHANIZMIMA: Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji kao osnovni problem koji je identifikovan u oblasti socijalne zaštite navodi propust JLS da romskim porodicama obezbede dodatne oblike socijalne podrške. Kako se navodi u Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine“, MRZBSP će pojačati rad internih lokalnih jedinica za organizovanje podrške i pomoći deci koja žive i/ili rade na ulici, kroz podsticanje razvoja lokalnih socijalnih usluga finansiranih iz budžeta lokalne samouprave. Takođe, u pogledu aktivnosti kojom se predviđa da će se centri za socijalni rad obavezati na intenziviranje uključivanja romske dece u lokalne službe socijalne zaštite i poboljšati programe podrške za majke, u Izveštaju stoji da mali broj opština ima materijalne mogućnosti da finansira pružanje ovih usluga u odgovarajućem obimu i u skladu sa potrebama stanovništva. Zbog toga je, kako se navodi, potrebna izmena normativnog okvira kroz izmene i dopune Zakona o socijalnoj zaštiti, kako bi se obezbedio razvoj ovih usluga i njihova primena u većem broju lokalnih samouprava, ali i obezbeđivanje materijalnih i ljudskih resursa koji su potrebni za njeno adekvatno pružanje. S druge strane, nije realizovana aktivnost predviđena Akcionim planom za Poglavlje 23 koja se odnosi na identifikaciju metoda za intenzivniju inkluziju dece Roma u lokalne usluge socijalne zaštite. Zabrinjava i to što, po rečima sagovornika

¹¹² Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacrt: Strategija socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine – INICIJALNA VERZIJA, str. 35.

¹¹³ *Ibid.*, str. 67.

¹¹⁴ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*, Beograd 2016.

tokom intervjuja obavljenih u okviru pripreme ove analize, resorno ministarstvo nije prihvatilo predlog iznet na Seminaru o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja održanom u oktobru 2019. da se uvede pilot projekat uvođenja medijatora u sistemu socijalne zaštite. S druge strane, Evropska komisija navodi primer dobre prakse u Kraljevini Belgiji koji se odnosi upravo na opštine koje zapošljavaju Rome kao medijatore u centrima za socijalni rad¹¹⁵. Očigledno je da nedorečenost pravnih normi i nedovršenost pravnog okvira u Srbiji u oblasti socijalne zaštite u pravcu većih nadležnosti lokalnih mehanizama predstavlja sistemsku prepreku za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

Primer dobre prakse: „Volonterski servis gradske opštine Zvezdara“¹¹⁶

- Gradska opština Zvezdara osnovala je Volonterski servis Zvezdare sa ciljem osnaživanja kapaciteta i socijalne uloge lokalne samouprave da pruži pomoć građanima i građankama koji imaju problem u svakodnevnom funkcionisanju;
- Putem ovog servisa 250 korisnika dobije podršku na mesečnom nivou, od kojih je 60 prima u kućnim uslovima. Među volonterima i korisnicima su zastupljeni pripadnici romske populacije;
- Ovaj model nedavno je bio razmatran na skupu organizovanom od strane SIPRU kao primer dobre prakse i model za 14 opština koje su prošle obuku za njegovo uvođenje.

¹¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019.

¹¹⁶ Gradska opština Zvezdara: Volonterski servis Zvezdare, <http://zvezdara.rs/lokalna-samouprava/volonterski-servis-zvezdare/>.

1.7. Zabrana diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije¹¹⁷ (čl. 15) propisuje da svako ima pravo na jednak pristup i jednaku zaštitu svojih prava pred organima javne vlasti, u koje, po zakonu, spadaju i organi jedinice lokalne samouprave. Takođe, zabranjuje se diskriminacija u pružanju javnih usluga i pristupu objektima u javnoj upotrebi (kao što su sedišta organa javne vlasti i objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite) i javnim površinama (čl. 17). Zakonom je utvrđena nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, u koju spada i uspostavljanje i održavanje saradnje sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji lokalne samouprave.

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEPOTPUNA PRAVA: Pozitivno je to što se Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije predviđa usklađivanje sa međunarodnim standardima, pre svega normiranjem navođenja na diskriminaciju¹¹⁸, u skladu sa članom 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima¹¹⁹ kojim se utvrđuje pravo na zaštitu od diskriminacije, uključujući i podsticanje na diskriminaciju, i članom 2. Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije¹²⁰ kojim se države ugovornice pozivaju da ne podstiču rasnu diskriminaciju koju sprovodi bilo kakvo lice ili organizacija. S druge strane, ovom konvencijom se traži od država ugovornica da utvrde kao krivično delo svako podsticanje na rasnu diskriminaciju, što je i propisano članom 387. Krivičnog zakonika (kao podsticanje na diskriminaciju), ali ne na način kako je to učinjeno Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije: „Diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica navode na diskriminaciju davanjem uputstava kako da se preduzimaju diskriminatorni postupci ili navođenjem na diskriminaciju na drugi sličan način“¹²¹. U cilju poštovanja načela pravne sigurnosti, potrebno je

¹¹⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, „Sl. glasnik RS“, br. 22/2009.

¹¹⁸ Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>, na dan 23.12.2019.

¹¹⁹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 7.

¹²⁰ Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Službeni list SFRJ“, broj 31/67.

¹²¹ *Ibid.*, čl. 6.

uskладiti definiciju podsticanja na diskriminaciju sadržanu u Krivičnom zakoniku sa definicijom navođenja na diskriminaciju, sadržanom u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Pored ovoga, Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije nije izvršeno potpuno usklađivanje sa odredbama direktive Direktiva Saveta br. 2000/43/EZ od 9. juna 2000. godine o primeni načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo. Naime, ovom direktivom zabranjena je diskriminacija u javnom i privatnom sektoru, između ostalog, u pogledu uslova za pristup samozapošljavanju i pristupa i korišćenja dobara i usluga koje su dostupne javnosti, uključujući i stanovanje¹²². S druge strane, samozapošljavanje i stanovanje nisu oblasti koje su prepoznate domaćim pozitivnim propisima, odnosno predlozima za njihove izmene i dopune, kao one u kojima je izričito zabranjena diskriminacija. Pored toga, Direktiva propisuje i obavezu država članica da preduzimaju adekvatne mere za unapređenje socijalnog dijaloga u cilju podrške jednakom postupanju. Ovo može obuhvatiti praćenje prakse na radnim mestima, kolektivne ugovore, kodekse ponašanja, istraživanja ili razmenu iskustava i dobre prakse, kao i ohrabrivanje socijalnih partnera da zaključe sporazume koji sadrže antidiskriminacione odredbe u oblastima koje uređuje Direktiva¹²³. Ni ove odredbe nisu transponovane u domaće zakonodavstvo. U pitanju su, dakle, sistemske prepreke za delotvornije sprovođenje antidiskriminacionih propisa na lokalnom nivou koje bi doprinelo socijalnom uključivanju Roma i Romkinja.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) CENTRALIZACIJA NADLEŽNOSTI: Zakonom o zabrani diskriminacije lokalna samouprava praktično nema nikakvu nadležnost u sprovođenju politike zabrane diskriminacije, osim u negativnom smislu – da ne vrši akte diskriminacije. Pozitivna obaveza, tj. aktivno činjenje u pravcu sprečavanja i eliminisanja diskriminatornog ponašanja, nije predviđena kao njena izvorna niti poverena nadležnost. I Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije nadležnost lokalne u ovoj oblasti postavljena je vrlo „meko“, kroz utvrđivanje smernica za borbu protiv diskriminacije u jedinicama lokalne samouprave. Ovo u velikoj meri ograničava domete Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja koja kao jedan od

¹²² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, član 3.

¹²³ Ibid., član 11.

osnovnih razloga za njeno donošenje navodi upravo suzbijanje diskriminacije Roma i Romkinja. Kao potkrepljenje ove argumentacije, u Strategiji se iscrpno navode vidovi diskriminacije romske populacije, kao što su: nesrazmerno i neopravdano školovanje romske dece u specijalnim školama; niži kvalitet obrazovanja za romsku decu, segregacija u obrazovanju, kao i neredovno pohađanje pripremnog predškolskog programa za veliki broj romske dece; smeštanje raseljenih Roma i Romkinja u tzv. mobilne stambene jedinice; diskriminatorne prakse u zdravstvenom sistemu (upućivanje Roma i Romkinja na privatne zdravstvene centre, diskriminacija zbog prezimena u zdravstvenoj knjižici, itd); diskriminatorne prakse u sistemu socijalne zaštite (neodgovarajuća komunikacija, uskraćivanje i davanje nepotpunih informacija, propuštanje adekvatnog postupanja ili nepostupanja, itd.). Poražavajući su podaci najnovijeg istraživanja Zaštitnika građana, prema kojima oko 50% ispitanika u neformalnim naseljima smatra da postoje skrivena i otvorena segregacija i diskriminacija prema romskoj populaciji¹²⁴. Nažalost, može se reći da je ovo posledica i izrazito centralizovane politike antidiskriminacije koja predstavlja sistemsku prepreku za rezonivnost lokalne samouprave kada je reč o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja. Prema jednom mišljenju iskazanom tokom intervjua obavljenog u okviru pripreme ove analize, dokazivanje diskriminacije „na terenu“ je gotovo nemoguće, naročito u oblasti rada i zapošljavanja, zbog čega se pripadnici romske populacije retko odlučuju na podnošenje tužbe. Upravo je izloženost diskriminaciji prepreka za prebacivanje poslovanja pripadnika romske populacije na formalno tržište rada. Prema tom mišljenju, rad pripadnika romske populacije u „paralelnom svetu“ sakupljanja otpada im omogućava da budu tretirani kao međusobno jednaki, dok bi u istom sektoru na formalnom tržištu rada verovatno bili izloženi diskriminaciji. Ove podatke, s druge strane, potkrepljuju i nalazi Zaštitnika građana, prema kojima službenici NSZ navode da ne raspolažu mehanizmima za reagovanje u slučaju diskriminatornog postupanja od strane poslodavaca koji ne žele da zaposle Rome¹²⁵. Takođe, u nekim domovima zdravlja uočen je visok stepen predrasuda i diskriminatornih stavova zdravstvenih radnika prema romskoj zajednici¹²⁶. Zbog toga će u narednom periodu, nakon usvajanja pravilnika koji se tiče diskriminacije u sistemu obrazovanja, akcenat biti na drugim aktivnostima na

¹²⁴ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 15.

¹²⁵ *Ibid.*, str. 44.

¹²⁶ *Ibid.*, str. 54.

nacionalnom nivou, kao što su donošenje pravilnika o postupanju u slučaju diskriminacije u sistemu socijalne zaštite i izrada vodiča za institucionalnu zaštitu od diskriminacije i priručnika za prepoznavanje slučajeva diskriminacije manjinskih grupa u sistemu zdravstvene zaštite. Međutim, po mišljenju nekih sagovornika, ključno je intenzivirati upravo rad na nivou lokalne zajednice, kao što je osnaživanje stanovnika neformalnih naselja da prepoznaju i prijavljuju slučajeve diskriminacije. Kako je ocenjeno, u tom pogledu od ključnog značaja je da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti vodi strateške parnice, da sprovodi medijaciju i uspostavlja komunikaciju između različitih strana. I EK skreće pažnju na to da je u narednom periodu prioritarno posvetiti se na nivou EU sprovođenju antidiskriminacionih mera u zajednici, naročito onih usmerenih na poslodavce i zaposlene u zdravstvenoj zaštiti, a kao primer dobre prakse navodi planiranje antidiskriminacionih mera na nivou lokalne samouprave koje se sprovodi u Finskoj¹²⁷. Pored toga, treba imati u vidu to da je Komitet za ukidanje rasne diskriminacije UN u svojim zapažanjima o primeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije preporučio Srbiji da pripadnicima ugroženih grupa pruža jasne informacije na jeziku koji razumeju, a koje se tiču mehanizama pritužbe za dela rasne diskriminacije¹²⁸. Iako je Poverenik u obavezi da prima pritužbe i na romskom jeziku, u skladu sa Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama, i u tom pogledu na internet stranici ove institucije dostupan je obrazac pritužbe zbog diskriminacije na romskom jeziku, bilo bi uputno dopuniti Zakon o zabrani diskriminacije, kako bi se nadležnost Poverenika o pružanju informacija podnosiocima pritužbi i obaveštavanju javnosti (uključujući i na jezicima nacionalnih manjina) formulisala na proaktivniji i sveobuhvatniji način. Ovo je u skladu i sa preporukama Komiteta za prava deteta UN koji je pozvao Srbiju da sprovodi kampanje na svim nivoima u cilju rešavanja negativnih stavova prema Romima u društvu i preduzme mere za sprečavanje govora mržnje prema Romima¹²⁹.

¹²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019.

¹²⁸ Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom, trećem, četvrtom i petom periodičnom izveštaju Srbije, 2017., str. 5.

¹²⁹ Komitet za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 2017., str. 17.

1.8. Rodna ravnopravnost

Zakon o ravnopravnosti polova¹³⁰ (čl. 2) propisuje da su organi jedinica lokalne samouprave dužni da prate ostvarivanje ravnopravnosti zasnovane na polu u svim oblastima društvenog života i primenu međunarodnih standarda u ovoj oblasti. Dalje, precizirano je da su oni dužni da: obezbeđuju, podstiču i unapređuju ravnopravnost polova u okviru svojih nadležnosti; razmatraju mere i aktivnosti u funkciji ravnopravnosti polova prilikom usvajanja razvojnih planova i drugih akata; organizuju stalno radno telo ili odrede zaposlenog za rodnu ravnopravnost (čl. 39).

ANALIZA SA ASPEKTA USKLAĐENOSTI SA MEĐUNARODNIM STANDARDIMA LJUDSKIH PRAVA

1) NEPOTPUNA I NEJASNO DEFINISANA PRAVA: Zakon o ravnopravnosti polova ne uređuje na celovit način jednako pravo žena i muškaraca da uživaju sva ekonomska, socijalna i kulturna prava, kako je to utvrđeno članom 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹³¹. Pored toga, zakonskom odredbom o jednakim mogućnostima¹³² nisu obuhvaćeni svi standardi Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena¹³³, poput onih utvrđenih članom 10. koji se odnose na jednaku dostupnost školskih prostorija i opreme istog kvaliteta. Na kraju, Ustav utvrđuje koncept „ravnopravnosti polova“, što je ustavni koncept koji prati i Zakon o ravnopravnosti polova, dok Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje nadležnost lokalne samouprave u oblasti „rodne ravnopravnosti“. S druge strane, Evropski stub socijalnih prava kao načelo sadrži rodnu ravnopravnost, koje podrazumeva jednak tretman i mogućnosti za žene i muškarce u svim oblastima. Nedorečenosti u regulatornom okviru Republike Srbije narušavaju načelo pravne sigurnosti i predstavljaju sistemske prepreke za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou kada je u pitanju oblast rodne ravnopravnosti.

¹³⁰ Zakon o ravnopravnosti polova, „Sl. glasnik RS“ br. 104/2009.

¹³¹ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“, broj 7/1971-88.

¹³² Zakon o ravnopravnosti polova, „Sl. glasnik RS“ br. 104/2009., čl. 30.

¹³³ Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, broj 11/81.

ANALIZA SA ASPEKTA KOHERENTNOSTI

1) NEPOŠTOVANJE NAČELA VLADAVINE PRAVA: Činjenica da Zakon o rodnoj ravnopravnosti nije usvojen u rokovima predviđenim kako planovima rada Vlade, tako i Akcionim planom za Poglavlje 23 (rok je bio II kvartal 2016, dok je revizijom plana predloženo njegovo pomeranje na IV kvartal 2020), predstavlja kršenje načela vladavine prava kojim se šalje vrlo loš signal jedinicama lokalne samouprave da ni one nisu u obavezi da poštuju svoje obaveze u ovoj oblasti. Pored toga, nisu ispunjene ni druge normativne aktivnosti od značaja za oblast rodne ravnopravnosti u kontekstu socijalnog uključivanja Roma i Romkinja koje su preuzete u procesu pristupanja EU. Primera radi, prema Izveštaju o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017 – oktobar 2019. godine“, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja trebalo je da pripremi pravilnik kojim se utvrđuje usluga intenzivne porodične podrške, a kojim će biti obuhvaćene i mere za borbu protiv nasilja nad ženama i ranih brakova (rok za ovu aktivnost je bio drugi kvartal 2018. godine), a do kraja 2019. godine trebalo je da budu usvojene izmene i dopune Porodičnog zakona u cilju isključivanja mogućnosti sklapanja maloletničkih brakova.

2) SISTEMSKI NEDOSTACI KOORDINACIJE NA NACIONALNOM NIVOU: Nerešena pitanja koordinacije između Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost i Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja umnogome otežavaju reformske procese u ovoj oblasti kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. Koordinaciono telo praktično ne funkcioniše jer se ne održavaju njegove sednice, dok na njegovoj internet prezentaciji u odeljku koji se odnosi na rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou nema nikakvog sadržaja¹³⁴. Prema ocenama predsednice Koordinacionog tela, Zorane Mihajlović, to telo novim zakonom treba da bude dodatno ojačano¹³⁵. I prema ocenama EK u Izveštaju o Srbiji „podelu odgovornosti između sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti unutar Ministarstva za rad,

¹³⁴ Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost, „Rodna ravnopravnost u lokalnu“, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/rodna-ravnopravnost/rodna-ravnopravnost-na-lokalu>, na dan 23.12.2019.

¹³⁵ „Očekujem još jače Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost“, <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sr/press/vesti/ocekujem-jos-jace-koordinaciono-telo-za-rodnu-ravnopravnost>, na dan 23.12.2019. Istom prilikom Mihajlović je izjavila da je Nova Varoš „jedna od retkih opština koja je odmakla u rodnoj ravnopravnosti“.

zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost i dalje treba razjasniti i potrebno je osigurati delotvornu institucionalnu strukturu sa odgovarajućim resursima¹³⁶.

3) FINANSIRANJE NE PRATI PROCES DECENTRALIZACIJE NADLEŽNOSTI: Uprkos tome što Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje njenu nadležnost, zajedno sa republičkim organima, za oblast rodne ravnopravnosti, Zakon o finansiranju lokalne samouprave ne utvrđuje mogućnost opšteg transfera za oblast rodne ravnopravnosti, već samo mogućnost namenskog transfera u užem smislu, na osnovu odluke nadležnog ministarstva, odnosno posebne organizacije. Međutim, ovakva mogućnost do sada nije iskorišćena od strane Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. I Nacrtom Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine postavljeno je pitanje finansiranja aktivnosti na lokalnom nivou. U konsultacijama o ovom dokumentu naročito je ukazano na to da su u mnogim lokalnim samoupravama ženske organizacije izostavljene iz finansiranja iz lokalnih budžeta¹³⁷.

4) DECENTRALIZACIJA NIJE DELOTVORNO SPROVEDENA: Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine prepoznaje izazove za unapređenje rodne ravnopravnosti na nivou lokalnih samouprava, kao što je „nepostojanje jasnih smernica rada za lokalne mehanizme za rodnu ravnopravnost“¹³⁸. I samim Nacrtom Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine (koji još uvek nije usvojen) ocenjeno je da realizacija prethodnog akcionog plana nije dala zadovoljavajuće rezultate na lokalnom nivou¹³⁹. Iako je zaključno sa 2018. godinom osnovano 109 lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost, konstatovano je kako, osim nacionalnog mehanizma, ostali mehanizmi nisu dovoljno delotvorni. U tom smislu Komitet za eliminisanje diskriminacije žena UN uputio je Srbiji niz preporuka u pravcu: finalizacije uspostavljanja mehanizama za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou; njihovog opremanja svim resursima, uključujući ljudske, finansijske i

¹³⁶ Evropska komisija, *Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu*, str. 39.

¹³⁷ Vlada Republike Srbije, Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, str. 11.

¹³⁸ Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine, str. 30.

¹³⁹ Vlada Republike Srbije, Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine, str. 5.

tehničke; obezbeđivanja neophodne koordinacije između nacionalnog i lokalnog nivoa¹⁴⁰. Zbog toga zabrinjava to što su Nacrtom akcionog plana iskazana velika očekivanja od usvajanja zakona o rodnoj ravnopravnosti (koji je već nekoliko godina blokiran na centralnom nivou), pa se tako utvrđuje da njime treba regulisati status tela za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou. S druge strane, Nacrtom akcionog plana predviđa se nova obaveza jedinica lokalne samouprave, naime, da statutom regulišu status mehanizma na lokalnom nivou. Sve ovo govori o nedelotvornoj decentralizaciji nadležnosti u oblasti rodne ravnopravnosti i postojanju systemske prepreke koja se ogleda u nedostatku političke volje da se suštinski unapredi rodna ravnopravnost u Srbiji. Na kraju, systemski nedostatak je i to što Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja ne sadrži posebne mere i aktivnosti za unapređenje rodne ravnopravnosti. Zbog toga je Komitet UN pozvao Srbiju da „osmisli, usvoji i sprovede ciljane, rodno osetljive mere“ u cilju stvaranja više mogućnosti za žene, uključujući i Romkinje¹⁴¹.

¹⁴⁰ Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije, 2019., str. 5.

¹⁴¹ *ibid.*, str. 11.

2. ANALIZA STANJA NA LOKALNOM NIVOU

2.1. Beograd (Zvezdara)

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁴², prema zvaničnim podacima na teritoriji opštine Zvezdara bilo je 1.644 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 1% ukupnog broja stanovnika. Nisu formirani lokalni saveti za međunacionalne odnose i za zdravlje, ali jeste komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem su članstvu i lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja, ali njegovo radno mesto nije sistematizovano. Na teritoriji opštine angažovane su dve zdravstvene medijatorke i četiri pedagoška asistenta.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁴³, na teritoriji opštine Zvezdara u 2016. godini 94,18% dece je pohađalo pripremni predškolski program, što je za 9,41% više nego u 2011. godini, dok je osnovnu školu pohađalo 87,67% dece (prema podacima Asocijacije koordinatora za romska pitanja – AKRP koji su prikupljeni u pripremljnoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 423 od 470 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu¹⁴⁴).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti povećala se u periodu 2011-2016. godine sa 18,25% na 21,19% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripremljnoj fazi ROMACTED programa, svega 22% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika iznosio je 3,5 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 82,4%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 1,5%, što je bilo manje od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 8.026 dinara na 2.711 dinar.

¹⁴² Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁴³ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnoukljucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

¹⁴⁴ Asocijacija koordinatora za romska pitanja, *Vodič za lokalne akcione grupe, (strana?)*, Valjevo 2018.

Prema podacima **AKRP** koji su prikupljeni u pripreмној фази ROMACTED programa, u 2018. godini čak 75% romskih домаћинстава nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**, stopa relativnog siromaštva na teritoriji opštine Zvezdara iznosila je 8,3%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji¹⁴⁵.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut gradske opštine Zvezdara**¹⁴⁶, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- davanja mišljenja na prostorne i urbanističke planove koje donosi Grad;
- sprovođenja postupka iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama;
- praćenja stanja i staranja o održavanju dečjih vrtića i osnovnih škola;
- praćenja upisa u prvi razred osnovne škole i redovnog pohađanja nastave;
- utvrđivanja mera i aktivnosti zaštite i bezbednosti dece;
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama i sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima i staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške, zapošljavanja i zdravstvene zaštite. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

¹⁴⁵ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁴⁶ Skupština gradske opštine Zvezdara, Statut gradske opštine Zvezdara, I broj 020 – 42 – 13.11.2008. godine, čl. 14.

Strateški plan razvoja gradske opštine Zvezdara 2015-2020.¹⁴⁷ sadrži relevantne ciljeve za socijalno uključivanje Roma i Romkinja:

- smanjenje siromaštva;
- unapređenje kvaliteta života građana;
- unapređenje socijalne politike. Predviđa osnivanje kancelarije za pitanje Roma.

Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik), ali predviđa nekoliko aktivnosti koje targetiraju žene. Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji opštine Zvezdara za period 2015-2020.¹⁴⁸ izrađen je na participativan način, putem interaktivnih radionica i fokus grupe sa predstavnicima svih neformalnih naselja. Sadrži referencu na međunarodne standarde ljudskih prava, kao i na domaći pravni i strateški okvir. Obuhvata svih pet tematskih oblasti predviđenih nacionalnom strategijom, kao i horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije. Predviđa budžet za realizaciju aktivnosti, utvrđen u iznosu od 2.000.000 dinara za 2015. godinu. Akcionim planom utvrđen je i godišnji ciklus izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁴⁹, opština Zvezdara nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja i zdravstvene zaštite, dok su usvojeni akcioni plan u oblasti zapošljavanja za 2017. godinu (koji prepoznaje povećanje pristupa tržištu rada za Rome kao jedan od ciljeva) i Strategija razvoja socijalne zaštite za period 2011-2015. godine (koja prepoznaje Rome i Romkinje kao ciljnu grupu). Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

¹⁴⁷ Gradska opština Zvezdara, Strateški plan razvoja gradske opštine Zvezdara 2015-2020., 2015.

¹⁴⁸ Gradska opština Zvezdara, Akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji opštine Zvezdara za period 2015-2020., XI broj 06 – 60 – 30.12.2014. godine.

¹⁴⁹ Gradska opština Zvezdara, <https://zvezdara.rs/lokalna-samouprava/strategija-razvoja/>, na dan 24.12.2019.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obezbeđivanje dopunske nastave za decu u osnovnim školama, stipendija za srednjoškolce i obuke za dokvalifikaciju i prekvalifikaciju);
- 2) unapređenja uslova stanovanja putem infrastrukturnih radova (rešavanje problema sa vodovodnom mrežom i kanalizacijom i postavljanje rasvete);
- 3) zapošljavanja (organizacija obuka za preduzetništvo za mlade Rome i Romkinje).

2.2. Kragujevac

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁵⁰, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Kragujevca bilo je 1.482 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 0,83% ukupnog broja stanovnika. Nije formiran lokalni savet za međunacionalne odnose, ali jesu savet za zdravlje i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem su članstvu i lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja i njegovo radno mesto je sistematizovano. Na teritoriji grada angažovani su jedna zdravstvena medijatorka i pet pedagoških asistenata.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁵¹, na teritoriji grada Kragujevca u 2016. godini 94,04% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 98,58% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 450 od 600 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti smanjila se u periodu 2011-2016. godine sa 34,81% na 31,17% (prema podacima AKRP

¹⁵⁰ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁵¹ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, svega 33% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 4,55 u 2011. godini na 4,2 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 100%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 3,2%, što je bilo manje od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 6.267 dinara na 4.265 dinara.

Prema podacima **AKRP** koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 80% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**, stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Kragujevca iznosila je 23,8%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji¹⁵².

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Kragujevca**¹⁵³, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- donošenja prostornog i urbanističkog plana;
- staranja o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite;
- obezbeđivanja zaštite prava osetljivih grupa;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

¹⁵² Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁵³ Skupština grada Kragujevca, Statut grada Kragujevca, broj 110-18/19-I, 15.03.2019., čl. 19.

Strategija održivog razvoja grada Kragujevca 2013-2018.¹⁵⁴ sadrži relevantne prioritete za socijalno uključivanje Roma i Romkinja:

- unapređenje infrastrukture;
- unapređenje sistema zdravstvene i socijalne zaštite;
- unapređenje sistema obrazovanja.

Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik), ali predviđa nekoliko aktivnosti koje targetiraju žene. Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Grad Kragujevac nema važeći akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Prethodni dokument, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma u Gradu Kragujevcu¹⁵⁵ važio je za period od 2015-2018. godine. Prema LAP-u, budžet za njegovo sprovođenje iznosio je 15.700.000 dinara. Obuhvaćene su oblasti: obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, readmisije i migracije i stanovanja. Kako se navodi u dokumentu, LAP je predstavljao rezultat zajedničkog rada lokalne samouprave i romskih nevladinih organizacija.

Prema javno dostupnim podacima¹⁵⁶, grad Kragujevac nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja i stanovanja, dok su usvojeni akcioni plan u oblasti zapošljavanja za 2014. godinu, Strategija razvoja primarne zdravstvene zaštite grada Kragujevca za period 2011-2014. godina (koja prepoznaje romsku populaciju kao osetljivu grupu) i Strategija razvoja socijalne zaštite 2010-2013. godine (koja ne prepoznaje Rome i Romkinje kao posebnu ciljnu grupu). Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

¹⁵⁴ Grad Kragujevac, Strategija održivog razvoja grada Kragujevca 2013-2018., 2013.

¹⁵⁵ Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma u Gradu Kragujevcu za period od 2015. do 2018. godine, „Službeni list Grada Kragujevca“ broj 44/2015.

¹⁵⁶ Grad Kragujevac, <http://projekti.kragujevac.rs/strategije-akcioni-planovi/>, na dan 24.12.2019.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obezbeđivanje stipendija za srednjoškolce i studente, obezbeđivanje udžbenika za učenike srednjih škola, povećanje stepena obrazovanja i povećanje broja Roma sa završenim osnovnim obrazovanjem);
- 2) unapređenja uslova stanovanja (izrada detaljnog plana regulacije, izgradnja puta i mosta, obezbeđivanje brojila za električnu energiju i sredstava za rekonstrukciju kuća, izradu kupatila i izgradnju novih kuća);
- 3) zdravstvene zaštite (povećanje broja edukativnih radionica za mlade).

2.3. Niš

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁵⁷, na teritoriji grada Niša u 2016. godini 98,6% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 98,27% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 1.114 od 2.072 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti smanjila se u periodu 2011-2016. godine sa 33,5% na 28,91% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 13,4% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 5,59 u 2011. godini na 4,9 u 2016. godini.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 6,4%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u

¹⁵⁷ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnoukljucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 4.472 dinara na 1.848 dinara.

Prema podacima **AKRP** koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 80% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**, najnižu stopu relativnog siromaštva na teritoriji grada Niša imala je opština Medijana – 13,4%, dok je najviša stopa zabeležena u opštini Crveni krst – 37,3%¹⁵⁸.

Na osnovu podataka **AKRP** koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Niša bilo je 6.996 lica romske nacionalnosti, odnosno 2,62% ukupnog broja stanovnika¹⁵⁹.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut Grada Niša**¹⁶⁰, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- donošenja prostornog plana Grada i urbanističkih planova;
- osnivanja ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite;
- osnivanja ustanova u oblasti socijalne zaštite;
- stvaranja uslova za unapređivanje, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava;
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa invaliditetom;
- staranja o ostvarivanju i zaštiti i unapređenju ravnopravnosti žena i muškaraca.

¹⁵⁸ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁵⁹ S obzirom na to da je u toku izrade ove analize došlo do nedostupnosti Baze podataka za praćenje inkluzije Roma, nije bilo moguće tim putem utvrditi podatke o postojanju lokalnog saveta za međunacionalne odnose, saveta za zdravlje i komisije za rodnu ravnopravnost, i o angažovanju koordinatora za romska pitanja, zdravstvenih medijatorki i pedagoških asistenata.

¹⁶⁰ Skupština Grada Niša, Statut Grada Niša, broj 06-357/2008-3-02, 01.10.2008. godine, čl. 21.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Program razvoja Grada Niša za 2020. godinu¹⁶¹ sadrži relevantne prioritete za socijalno uključivanje Roma i Romkinja:

- infrastruktura;
- stambena izgradnja;
- zapošljavanje;
- društveni razvoj.

Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Dokument takođe sadrži i rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (poboljšanje učešća žena u procesima donošenja odluka i uključivanje rodne ravnopravnosti u postojeće tematske prioritete). Međutim, program ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Grad Niš nema važeći akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Prethodno važeći dokument bio je Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji Grada Niša za period od 2017-2019. godine¹⁶². LAP-om je naznačeno da je za svaku godinu njegove implementacije potrebno obezbediti 5.000.000 dinara. Obuhvata oblasti: obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja, stanovanja i komunalne infrastrukture, socijalne zaštite, kulture, medija i informisanja. Kako je u dokumentu naznačeno, u njegovoj pripremi korišćeni su i podaci dobijeni na sastancima i konsultacijama sa predstavnicima civilnog sektora i predstavnicima romske populacije

Prema javno dostupnim podacima, Grad Niš nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima stanovanja, obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite, ali ima usvojen plan u oblasti socijalne zaštite¹⁶³. Nema posebnog lokalnog strateškog dokumenta koji se odnosi na borbu protiv diskriminacije, ali grad je imao Lokalni akcioni plan za rodnu ravnopravnost i implementaciju UN Rezolucije 1325 „Žene, mir i

¹⁶¹ Skupština Grada Niša, Program razvoja Grada Niša za 2020. godinu, 2019.

¹⁶² Skupština Grada Niša, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji Grada Niša za period od 2017. do 2019. godine.

¹⁶³ Grad Niš, <http://www.gu.ni.rs/strateska-dokumenta/>, na dan 20.1.2020.

sigurnost“ na lokalnom nivou za period 2016-2017¹⁶⁴. (koja je prepoznavala Romkinje kao posebnu ciljnu grupu).

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (povećanje motivacije za obrazovanje mladih i motivacije roditelja za nastavak obrazovanja dece;
- 2) sprovođenje programa „Druga šansa“ za odrasle za nastavak školovanja u srednjem obrazovanju;
- 3) unapređenja uslova stanovanja (obezbeđivanje građevinskih paketa, čišćenje kanalizacije, rekonstrukcija vodovodne mreže, itd.);
- 4) zapošljavanja (povećanje motivacije za zapošljavanje mladih).

2.4. Odžaci

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁶⁵, prema zvaničnim podacima na teritoriji opštine Odžaci bilo je 1.135 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 3,8% ukupnog broja stanovnika. Nisu formirani lokalni savet za međunacionalne odnose i komisija za rodnu ravnopravnost, ali jeste savet za zdravlje u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja i njegovo radno mesto je sistematizovano. Na teritoriji opštine nisu angažovane zdravstvene medijatorke, ali su angažovana tri pedagoška asistenta.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁶⁶, na teritoriji opštine Odžaci u 2016. godini 101,63% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 98,17% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 269 od 269 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁶⁶ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti smanjila se u periodu 2011-2016. godine sa 47,83% na 35,89% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, svega 7,7% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 1,52 u 2011. godini na 1,2 u 2016. godini.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 4%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 2.340 dinara na 743 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 70% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge. Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**, stopa relativnog siromaštva na teritoriji opštine Odžaci iznosila je 37,1%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji¹⁶⁷.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut opštine Odžaci**¹⁶⁸, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- staranja o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite;
- zaštite prava osetljivih grupa,
- ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Odžaci 2015-2020.¹⁶⁹ sadrži cilj koji je relevantan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja: razvijena društvena infrastruktura sa ciljem unapređenja kvaliteta života

¹⁶⁷ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁶⁸ Skupština opštine Odžaci, Statut opštine Odžaci, broj 011-5/2019-II, 14.02.2019., čl. 15.

¹⁶⁹ Opština Odžaci, *Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Odžaci 2015-2020*, 2015.

stanovništva i veća socijalna uključenost. Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite, ali ne predviđa mere stambene podrške i aktivnosti u oblasti socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik), ni aktivnosti koje targetiraju žene. Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Lokalni akcioni plan za unapređenje obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja Roma i Romkinja u opštini Odžaci za period od septembra 2016. – decembra 2020. godine¹⁷⁰ sadrži referencu na domaći strateški okvir. LAP obuhvata sve tematske oblasti predviđene nacionalnom strategijom, osim socijalne zaštite. Takođe, predviđa i horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije. Dalje, LAP utvrđuje budžet za realizaciju aktivnosti u iznosu od 92.500.000 dinara za ceo period sprovođenja plana. Akcionim planom utvrđen je i godišnji ciklus izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁷¹, opština Odžaci nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, dok je usvojen akcioni plan u oblasti zapošljavanja za 2019. godinu (koji prepoznaje Rome kao posebnu ciljnu grupu). Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteta romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblast socijalne zaštite (obezbeđivanje prostora za stare, otvaranje kluba za mlade, obrazovanje o posledicama zaključenja ranih brakova, itd.)

¹⁷⁰ Opština Odžaci, Lokalni akcioni plan za unapređenje obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja Roma i Romkinja u opštini Odžaci za period od septembra 2016. – decembra 2020. godine, 2016.

¹⁷¹ Opština Odžaci, <https://www.odzaci.rs/dokumenta/lokalni-akcioni-planovi>, na dan 24.12.2019.

2.5. Požarevac (Kostolac)

Na osnovu podataka za 2019. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁷², prema zvaničnim podacima na teritoriji gradske opštine Kostolac bilo je 2.659 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 20% ukupnog broja stanovnika. Nisu formirani lokalni savet za međunacionalne odnose i komisija za rodnu ravnopravnost, ali jeste savet za zdravlje, u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja, ali njegovo radno mesto nije sistematizovano. Na teritoriji opštine angažovana je jedna zdravstvena medijatorka i jedan pedagoški asistent.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁷³, na teritoriji gradske opštine Kostolac u 2016. godini 96,86% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 84,7% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 480 od 600 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti se povećala u periodu 2011-2016. godine sa 11,98% na 14,12% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 7,7% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 3,76 u 2011. godini na 3,5 u 2016. godini.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 1%, što je bilo manje od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 3.774 dinara na 832 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 35% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

¹⁷² Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁷³ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**¹⁷⁴, stopa relativnog siromaštva na teritoriji gradske opštine Kostolac iznosila je 27,6%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut gradske opštine Kostolac**¹⁷⁵, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- davanja mišljenja na urbanističke planove koji se donose za njeno područje; -
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima sa posebnim potrebama i sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu obrazovanja, stambene podrške, zapošljavanja i zdravstvene zaštite. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Strategija održivog razvoja grada Požarevca 2009-2013. godine¹⁷⁶ sadrži relevantne prioritetne oblasti za socijalno uključivanje Roma i Romkinja:

- razvoj infrastrukture;
- kvalitetnija socijalna i zdravstvena zaštita;
- kvalitetnije obrazovanje.

Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Dok Strategija sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik). Na kraju, Strategija ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

¹⁷⁴ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁷⁵ Veće gradske opštine Kostolac, Statut gradske opštine Kostolac, broj 5-1/10, 03.02.2010. godine, čl. 14.

¹⁷⁶ Grad Požarevac, *Strategija održivog razvoja grada Požarevca 2009-2013. godine*, 2009.

Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u gradskoj opštini Kostolac uređeno je Akcionim planom za unapređenje položaja Roma na teritoriji grada Požarevca za period 2016-2020. godine¹⁷⁷ izrađen je na participativan način, putem interaktivnih radionica sa predstavnicima naselja i fokus grupa sa predstavnicima udruženja građana. APSadrži referencu na međunarodne standarde ljudskih prava, kao i na domaći pravni i strateški okvir. Dalje, obuhvata svih pet tematskih oblasti predviđenih nacionalnom strategijom, kao i horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije. Takođe, predviđa budžet za realizaciju aktivnosti, utvrđen u iznosu od 3.000.000 dinara za 2016. godinu. Akcionim planom utvrđen je i godišnji ciklus izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁷⁸, opština Kostolac nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obezbeđivanje udžbenika za učenike u osnovnim i srednjim školama);
- 2) unapređenja uslova stanovanja putem infrastrukturnih radova (čišćenje deponije, uređenje infrastrukture u naseljima i izgradnja vodovodne mreže).

¹⁷⁷ Grad Požarevac, Akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji grada Požarevca za period 2016-2020. godine, 2016.

¹⁷⁸ Gradska opština Kostolac, <http://kostolac.rs/strateski-dokumenti.html>, na dan 24.12.2019.

2.6. Prokuplje

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁷⁹, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Prokuplja bilo je 2.154 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 4,8% ukupnog broja stanovnika. Nije formiran lokalni savet za međunacionalne odnose, ali jesu savet za zdravlje (u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem su članstvu i lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja i njegovo radno mesto je sistematizovano. Na teritoriji grada angažovani su jedna zdravstvena medijatorica i četiri pedagoška asistenta.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁸⁰, na teritoriji grada Prokuplja u 2016. godini 91,71% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 99,01% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 368 od 410 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti smanjila se u periodu 2011-2016. godine sa 45,17% na 39,27% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 13% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika povećao se sa 3,86 u 2011. godini na 3,9 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 100%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 6,2%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 3.811 dinara na 2.253 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 60% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

¹⁷⁹ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁸⁰ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**, stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Prokuplja iznosila je 36,8%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji¹⁸¹.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Prokuplja**¹⁸², u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- staranja o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite i dečije zaštite;
- zaštite prava osetljivih grupa;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Strategija održivog razvoja opštine Prokuplje 2007-2017.¹⁸³ sadrži oblasti relevantne za socijalno uključivanje Roma i Romkinja:

- zapošljavanje;
- društveni razvoj;
- i unapređenje životnih uslova stanovnika i smanjenje siromaštva.

Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik). Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Lokalni akcioni plan za inkluziju Roma i Romkinja (u oblasti: obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja) za period od januara 2018. – decembra 2021. godine¹⁸⁴ izrađen je na participativan način, u okviru radne grupe formirane od strane Društva Roma Prokuplje. Sadrži

¹⁸¹ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁸² Skupština opštine Prokuplje, Statut grada Prokuplja, broj 06-71/2018-02, 22.11.2018. godine, čl. 15.

¹⁸³ Opština Prokuplje, *Strategija održivog razvoja opštine Prokuplje*, 2007.

¹⁸⁴ Opština Prokuplje, *Lokalni akcioni plan za inkluziju Roma i Romkinja (u oblasti: obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja) za period od januara 2018. – decembra 2021. godine*.

referencu na domaći strateški okvir. Obuhvata svih pet tematskih oblasti predviđenih nacionalnom strategijom, kao i horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije. Predviđa budžet za realizaciju aktivnosti, utvrđen u iznosu od 20.000.000 dinara za period primene plana. Akcionim planom nije utvrđen ciklus izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁸⁵, grad Prokuplje nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, dok je usvojen akcioni plan u oblasti zapošljavanja za 2016. godinu (koji prepoznaje Rome kao kategoriju teže zapošljivih lica). Nema posebnog lokalnog strateškog dokumenta koji se odnosi na borbu protiv diskriminacije, ali je usvojen Akcioni plan za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti u opštini Prokuplje 2014-2017. (koji ne prepoznaje Romkinje kao posebnu ciljnu grupu).

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se uglavnom na oblast stanovanja (asfaltiranje puteva, uvođenje vodovodne mreže, izrada detaljnog plana regulacije, uvođenje kanalizacione mreže, itd.)

2.7. Smederevo

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁸⁶, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Smedereva bilo je 2.369 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 2,2% ukupnog broja stanovnika. Nije formiran lokalni savet za međunacionalne odnose, ali jesu savet za zdravlje (u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem su članstvu i lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja i njegovo radno mesto je sistematizovano. Na teritoriji grada angažovana je jedna zdravstvena medijatorica i jedan pedagoški asistent.

¹⁸⁵ Grad Prokuplje, <https://prokuplje.org.rs/strateska-dokumenta/>, na dan 24.12.2019.

¹⁸⁶ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁸⁷, na teritoriji grada Smedereva u 2016. godini 86,56% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 96,22% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 489 od 581 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti povećala se u periodu 2011-2016. godine sa 23,1% na 25,71% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 6,8% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika povećao se sa 2,2 u 2011. godini na 2,3 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 98,3%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 2,5%, što je bilo manje od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 3.982 dinara na 1.678 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 40% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**¹⁸⁸, stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Smedereva iznosila je 26,8%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Smedereva**¹⁸⁹, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- zadovoljavanja potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite i dečije zaštite;
- zaštite prava osetljivih grupa;

¹⁸⁷ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

¹⁸⁸ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁸⁹ Statut grada Smedereva, „Službeni list grada Smedereva“, broj 12/2016-prečišćen tekst i 1/2019, čl. 14.

- ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti grada u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Prema javno dostupnim podacima, grad Smederevo nema usvojenu strategiju održivog razvoja ili strategiju razvoja grada, već samo **Strateški plan lokalnog ekonomskog razvoja**¹⁹⁰ koji ne prepoznaje Rome i Romkinje kao posebnu ciljnu grupu.

Grad Smederevo ima važeći **Lokalni akcioni plan za poboljšanje položaja Roma u Smederevu za period od 2018. do 2021. godine**¹⁹¹. Izrađen je na participativan način, putem sastanaka i konsultacija sa predstavnicima civilnog sektora i romske zajednice. Sadrži referencu na međunarodne standarde ljudskih prava, kao i na domaći pravni i strateški okvir. Obuhvata sve tematske oblasti predviđene nacionalnom strategijom. Ne sadrži horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti ni aktivnosti koje doprinose sprečavanju diskriminacije. Za 2018. godinu utvrđen je budžet za realizaciju aktivnosti u visini od 2.000.000 dinara. Za praćenje realizacije plana zaduženi su Tim za monitoring i evaluaciju i Lokalni savet za poboljšanje položaja Roma u Gradu Smederevo. Akcionim planom utvrđena je procedura (ali ne i dinamika) izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁹², grad Smederevo nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite, dok je usvojena Strategija razvoja socijalne zaštite grada Smedereva za period od 2015-2019. godine (koja prepoznaje Rome kao prioritetnu grupu). Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se

¹⁹⁰ Grad Smederevo, http://www.grad.smederevo.org.rs/Opstina-Smederevo-Pocetna_lat, na dan 24.12.2019.

¹⁹¹ Grad Smederevo, Lokalni akcioni plan za poboljšanje položaja Roma u Smederevu, 2018-2021. godine.

¹⁹² Grad Smederevo, http://www.grad.smederevo.org.rs/Opstina-Smederevo-Pocetna_lat, na dan 24.12.2019.

uglavnom na oblast stanovanja (asfaltiranje ulica, čišćenje deponija, rešavanje pitanja nesigurnosti kuća koje se nalaze na klizištima, itd.)

2.8. Subotica

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**¹⁹³, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Subotice bilo je 2.959 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 2% ukupnog broja stanovnika. Nije formiran lokalni savet za međunacionalne odnose, ali jesu savet za zdravlje (u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja i njegovo radno mesto nije sistematizovano. Na teritoriji grada angažovana je jedna zdravstvena medijatorka i pet pedagoških asistenata.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**¹⁹⁴, na teritoriji grada Subotice u 2016. godini 95,73% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 91,04% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 764 od 790 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti smanjila se u periodu 2011-2016. godine sa 20,88% na 14,59% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripremnoj fazi ROMACTED programa, svega 4,6% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika povećao se sa 2,37 u 2011. godini na 2,4 u 2016. godini.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 4,5%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u

¹⁹³ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

¹⁹⁴ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 7.381 dinara na 4.722 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 30% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**¹⁹⁵, stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Subotice iznosila je 23,5%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Subotice**¹⁹⁶, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost grada u pogledu:

- sprovođenja postupka iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama;
- osnivanja ustanova u oblasti socijalne zaštite;
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti grada u pogledu obrazovanja, stambene podrške, zapošljavanja i zdravstvene zaštite. Statutom je osnovan Savet za međunacionalne odnose.

Strategija lokalnog održivog razvoja grada Subotice 2013-2022.¹⁹⁷ sadrži društveni razvoj kao oblast relevantnu za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (rodno osetljiv jezik) i predviđa nekoliko aktivnosti koje targetiraju žene.

¹⁹⁵ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

¹⁹⁶ Skupština grada Subotice, Statut grada Subotice, broj: I-00-110-37/2008, 25.09.2008. godine, čl. 12.

¹⁹⁷ Grad Subotica, *Strategija lokalnog održivog razvoja grada Subotice 2013-2022*.

Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma 2017-2021.¹⁹⁸ izrađen je na participativan način, putem radnih grupa u čijem radu su učestvovali i predstavnici romske zajednice. Sadrži referencu na međunarodne standarde ljudskih prava, kao i na domaći pravni i strateški okvir. Obuhvata sve tematske oblasti predviđene nacionalnom strategijom. Sadrži horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti (rodno osetljiv jezik) i određene aktivnosti koje indirektno doprinose sprečavanju diskriminacije. Nije utvrđen budžet za realizaciju aktivnosti. Za praćenje realizacije plana zadužen je Savet za unapređenje položaja Roma na teritoriji Grada Subotice. Akcionim planom utvrđen je i godišnji ciklus izveštavanja o njegovoj primeni.

Prema javno dostupnim podacima¹⁹⁹, grad Subotica nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obrazovanje odraslih, uključivanje romske dece u ranom uzrastu u sistem predškolskog vaspitanja i obrazovanja);
- 2) unapređenja uslova stanovanja putem infrastrukturnih radova (uvođenje vodovodne mreže).

¹⁹⁸ Grad Subotica, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma 2017-2021.

¹⁹⁹ Grad Subotica, <http://www.subotica.rs/index/index/lg/cp>, na dan 24.12.2019.

2.9. Vranje

Na osnovu podataka za 2016. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**²⁰⁰, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Vranja bilo je 3.279 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 4,4% ukupnog broja stanovnika. Formirani su lokalni savet za međunacionalne odnose, savet za zdravlje (u čijem članstvu ima lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti. Grad nema angažovanog koordinatora za romska pitanja. Na teritoriji grada angažovani su dve zdravstvene medijatorke i jedan pedagoški asistent.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**²⁰¹, na teritoriji grada Vranja u 2016. godini 107,76% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 99,23% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 559 od 900 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti povećala se u periodu 2011-2016. godine sa 25,75% na 28,01% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 6,4% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 3,63 u 2011. godini na 3,6 u 2016. godini.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 3,9%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 4.895 dinara na 1.123 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 35% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

²⁰⁰ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

²⁰¹ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**²⁰², stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Vranja iznosila je 31,1%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Vranja**²⁰³, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost grada u pogledu:

- donošenja prostornog i urbanističkog plana Grada;
- staranja o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, zdravstvene i socijalne zaštite i dečije zaštite;
- zaštite prava osetljivih grupa;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava i rodne ravnopravnosti.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti grada u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Strategija održivog razvoja grada Vranje 2010-2020. godina²⁰⁴ sadrži stratešku oblast društvenih delatnosti kao relevantnu za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik), ali predviđa nekoliko aktivnosti koje targetiraju žene. Predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Grad Vranje nema važeći akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Prema javno dostupnim podacima²⁰⁵, grad Vranje nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

²⁰² Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

²⁰³ Skupština grada Vranja, Statut Grada Vranja, broj: 02-230/2018-10, 18.12.2018. godine, čl. 16.

²⁰⁴ Grad Vranje, *Strategija održivog razvoja grada Vranje 2010-2020. godina*.

²⁰⁵ Grad Vranje, <http://www.vranje.org.rs/>, na dan 24.12.2019.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obezbeđivanje finansijske pomoći za obrazovanje, povećanje motivacije za obrazovanje, uključivanje većeg broja Roma i Romkinja u obuke za dokvalifikaciju i prekvalifikaciju i kurseve koji se sprovode u okviru projekata međunarodnih organizacija i NSZ);
- 2) unapređenja uslova stanovanja (promena urbanističkih planova u cilju legalizacije romskih naselja, postavljanje vodovodne, kanalizacione i atmosfenske mreže, asfaltiranje ulica, postavljanje ulične rasvete, itd.);
- 3) zapošljavanja (povećanje zapošljavanja mladih od 19-25 godina na osnovu aktuelnih poziva po projektima);
- 4) zdravstvene zaštite (sprovođenje akcija po romskim naseljima radi povećanja broja preventivnih pregleda iz oblasti ginekologije, kardiovaskularnih bolesti, dijabetesa i zaraznih bolesti) i socijalne zaštite (unapređenje komunikacije između socijalnih radnika i stanovnika romske nacionalnosti).

2.10. Vrnjačka Banja

Na osnovu podataka za 2018. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**²⁰⁶, prema zvaničnim podacima na teritoriji opštine bilo je 334 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 1,2% ukupnog broja stanovnika. Formirani su lokalni savet za međunacionalne odnose (u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti), savet za zdravlje (u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem članstvu nema lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja, ali njegovo radno mesto nije sistematizovano. Na teritoriji opštine nema angažovanih zdravstvenih medijatorki, ali je angažovan jedan pedagoški asistent.

²⁰⁶ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**²⁰⁷, na teritoriji opštine Vrnjačka Banja u 2016. godini 98,17% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 96,35% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripremljenoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 55 od 92 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti povećala se u periodu 2011-2016. godine sa 33,52% na 34,33% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripremljenoj fazi ROMACTED programa, svega 0,5% pripadnika romske populacije ima stalan posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 3,27 u 2011. godini na 3,1 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 92,3%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 1,4%, što je bilo manje od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 3.451 dinara na 488 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripremljenoj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 98% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**²⁰⁸, stopa relativnog siromaštva na teritoriji opštine Vrnjačka Banja iznosila je 26,8%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut opštine Vrnjačka Banja**²⁰⁹, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost opštine u pogledu:

- donošenja prostornog plana opštine i urbanističkih planova;
- sprovođenja postupka iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama;

²⁰⁷ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

²⁰⁸ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

²⁰⁹ Statut opštine Vrnjačka Banja, „Službeni list opštine Vrnjačka Banja“ br. 16/12, čl. 14.

- osnivanja ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i dečje zaštite;
- osnivanja ustanova u oblasti socijalne zaštite;
- stvaranja uslova za unapređivanje, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ravnopravnosti žena i muškaraca;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava;
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti opštine u pogledu stambene podrške i zapošljavanja. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Strategija održivog razvoja opštine Vrnjačka Banja 2013-2023.²¹⁰ sadrži relevantne strateške prioritete za socijalno uključivanje Roma i Romkinja: razvijeni i očuvani ljudski resursi i obrazovanje. Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, mere stambene podrške, aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Ne sadrži rodnu ravnopravnost kao horizontalni aspekt (npr. rodno osetljive indikatore i rodno osetljiv jezik) i ne predviđa aktivnosti koje targetiraju žene. Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u opštini Vrnjačka Banja 2019-2021.²¹¹ izrađen je na participativan način, putem radionica i sastanaka sa predstavnicima romske zajednice čije je održavanje omogućeno podrškom ROMACTED programa. Sadrži referencu na domaći strateški okvir. Obuhvata svih pet tematskih oblasti predviđenih nacionalnom strategijom, kao i horizontalne aspekte rodne ravnopravnosti i borbe protiv diskriminacije. Procenjen je budžet za realizaciju aktivnosti u 2019. u visini od 10.530,139 dinara. Akcionim planom utvrđen je godišnji ciklus izveštavanja o njegovoj primeni koji će

²¹⁰ Opština Vrnjačka Banja, Strategija održivog razvoja opštine Vrnjačka Banja 2013-2023.

²¹¹ Opština Vrnjačka Banja, Lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u opštini Vrnjačka Banja 2019-2021.

biti zasnovan na podacima o primeni mera i aktivnosti po oblastima LAP-a. Te podatke će prikupljati Institucionalna radna grupa ROMACTED, koja će, zajedno sa Kancelarijom za inkluziju Roma, svojim planom rada definisati način organizovanja monitoringa i evaluacije sprovođenja LAP-a. Kako se navodi, putem godišnjih izveštaja biće informisane lokalne institucije, romska zajednica i šira javnost o efektivnosti, efikasnosti, održivosti i uticaju LAP-a na unapređenje položaja romske zajednice u Vrnjačkoj Banji.

Prema javno dostupnim podacima²¹², opština Vrnjačka Banja ima usvojene lokalne akcione planove u oblastima stanovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite (svi ovi dokumenti prepoznaju romsku populaciju kao ciljnu grupu), dok nema ove dokumente u oblastima obrazovanja i socijalne zaštite. Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (obezbeđivanje prevoza za đake u srednjim školama, besplatne užine za đake u osnovnim školama i stipendija za studente, angažovanje pedagoškog asistenta, omogućavanje dodatnih obuka i zanata za Rome bez kvalifikacija, kao i za Rome sa srednjim obrazovanjem);
- 2) unapređenja uslova stanovanja (pronalaženje sredstava za adaptaciju kuća povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji).

²¹² Opština Vrnjačka Banja, <http://vrnjackabanja.gov.rs/dokumenta/strateska-dokumenta/>, na dan 24.12.2019.

2.11. Zaječar

Na osnovu podataka za 2017. godinu iz **Baze podataka za praćenje mera za inkluziju Roma**²¹³, prema zvaničnim podacima na teritoriji grada Zaječara bilo je 753 lica romske nacionalnosti, odnosno oko 1,3% ukupnog broja stanovnika. Nije formiran lokalni savet za međunacionalne odnose, ali jesu savet za zdravlje (u čijem članstvu ima lica romske nacionalnosti) i komisija za rodnu ravnopravnost, u čijem su članstvu i lica romske nacionalnosti. Angažovan je koordinator za romska pitanja, ali njegovo radno mesto nije sistematizovano. Na teritoriji grada angažovani su jedna zdravstvena medijatorica i dva pedagoška asistenta.

Prema podacima **Indeksa društvenog razvoja**²¹⁴, na teritoriji grada Zaječara u 2016. godini 95,74% dece je pohađalo pripremni predškolski program, dok je osnovnu školu pohađalo 94,53% dece (prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini je 275 od 337 romske dece uzrasta od 6-15 godina pohađalo školu).

U pogledu stanja na tržištu rada, stopa nezaposlenosti u periodu od 2011-2016. godine ostala je na nivou od 35,99% (prema podacima AKRP za 2018. godinu koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, svega 6% pripadnika romske populacije ima posao).

Kada je reč o zdravstvenoj zaštiti, broj lekara na 1.000 stanovnika smanjio se sa 3,7 u 2011. godini na 3,6 u 2016. godini, dok je stopa DTP vakcinacije iznosila 96%.

Podaci u oblasti socijalne zaštite pokazuju da je udeo korisnika novčane socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika 2016. godine bio 4,3%, što je bilo više od republičkog proseka od 3,6%. Istovremeno, u periodu od 2011-2016. godine rashodi za socijalnu zaštitu po stanovniku opali su sa 5.310 dinara na 1.351 dinara.

Prema podacima AKRP koji su prikupljeni u pripreмноj fazi ROMACTED programa, u 2018. godini čak 60% romskih domaćinstava nije bilo u mogućnosti da plati komunalne usluge.

²¹³ Republički zavod za statistiku, *Baza podataka za praćenje mera za inkluziju Roma*, <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr>, na dan 16.12.2019.

²¹⁴ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, *Indeks društvenog razvoja gradova i opština*, <http://www.socijalnouklucivanje.gov.rs/indeks/>, na dan 15.12.2019.

Prema podacima iz **Mape siromaštva u Srbiji**²¹⁵, stopa relativnog siromaštva na teritoriji grada Zaječara iznosila je 26,5%, u odnosu na 24,5% koliko je iznosila u Republici Srbiji.

Kada je reč o poslovima relevantnim za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, **Statut grada Zaječara**²¹⁶, u skladu sa Ustavom i zakonskim okvirom, utvrđuje nadležnost grada u pogledu:

- donošenja prostornog plana i urbanističkih planova;
- sprovođenja postupka iseljenja bespravno useljenih lica u stanove i zajedničke prostorije u stambenim zgradama;
- osnivanja ustanova u oblasti socijalne zaštite;
- stvaranja uslova za unapređivanje, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava;
- pomaganja razvoja različitih oblika samopomoći i solidarnosti sa licima koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa;
- staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ravnopravnosti žena i muškaraca.

Statutom nisu utvrđene nadležnosti grada u pogledu stambene podrške, zapošljavanja i zdravstvene zaštite. Takođe, nisu predviđene posebne mere ni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Prema javno dostupnim podacima, grad Zaječar nema usvojenu strategiju održivog razvoja ili strategiju razvoja grada, već samo **Strategiju lokalnog ekonomskog razvoja grada Zaječara za period 2015-2020. godine**²¹⁷ koja sadrži cilj relevantan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja: unapređena radna snaga. Obuhvata aktivnosti u oblasti obrazovanja, kako je i predviđeno nacionalnim propisima, ali ne predviđa mere stambene podrške. Sadrži i aktivnosti u oblasti zapošljavanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite. Sadrži rodnu ravnopravnost kao

²¹⁵ Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.

²¹⁶ Statut grada Zaječara, „Službeni list grada Zaječara“, br. 1/2008, 3/2008 - ispr., 20/2009, 21/2011, 56/2013, 22/2014 i 8/2016, čl. 14.

²¹⁷ Grad Zaječar, *Strategija lokalnog ekonomskog razvoja grada Zaječara za period 2015-2020. godine*.

horizontalni aspekt. Ne predviđa aktivnosti koje su direktno usmerene na borbu protiv diskriminacije.

Grad Zaječar nema važeći akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

Prema javno dostupnim podacima²¹⁸, grad Zaječar nema usvojene lokalne akcione planove u oblastima obrazovanja, stanovanja, zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, dok je usvojen lokalni akcioni plan u oblasti zapošljavanja za 2019. godinu (koji prepoznaje romsku populaciju kao ciljnu grupu). Nema posebnih lokalnih strateških dokumenata koji se odnose na borbu protiv diskriminacije i na rodnu ravnopravnost.

S druge strane, prioriteti romskog stanovništva, utvrđeni od strane lokalnih akcionih grupa u okviru ROMACTED programa, odnose se na oblasti:

- 1) obrazovanja (podela školskog pribora);
- 2) zapošljavanja;
- 3) unapređenja uslova stanovanja (stambeno obezbeđivanje i asfaltiranje ulica).

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu podataka do kojih se došlo u pripremi ove analize, moguće je formulisati nekoliko grupa zaključaka i preporuka: prvo, zaključke i preporuke koji se odnose na širi društveni i politički kontekst u kome se kreiraju i sprovode politike socijalnog uključivanja Roma i Romkinja; drugo, zaključke i preporuke koji se odnose na postojanje i način uklanjanja sistemskih prepreka za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u regulatornom okviru na nacionalnom nivou (u sistemu lokalne samouprave, zaštite ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, zaštite od diskriminacije i rodne ravnopravnosti); treće, zaključke i preporuke koji se odnose na stanje na lokalnom nivou (mehanizmi, LAP-ovi, trendovi, pravni i strateški okvir).

²¹⁸ Grad Zaječar, <http://www.zajecar.info/>, na dan 24.12.2019.

Kontekstualni zaključci i preporuke

Prvo, treba napomenuti to da se sistem lokalne samouprave u Republici Srbiji ne može posmatrati odvojeno od sistema državne uprave. Neke nadležnosti lokalne samouprave su takve kakve su upravo zbog uslovljenosti širim sistemom, pa su i njihove slabosti i neracionalnosti „odraz neracionalnosti i slabosti u državnoj upravnoj strukturi“²¹⁹. Tako je i obavljanje javnih poslova na lokalnom nivou u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja u neposrednoj vezi sa njihovim obavljanjem na nivou Republike. Nefunkcionalnost Koordinacionog tela za praćenje realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, izostanak usvajanja Akcionog plana za period 2019-2020. godina i izveštaja o realizaciji Strategije i prethodnog akcionog plana šalju vrlo loš signal lokalnim samoupravama da ni one ne treba da izdvajaju svoje resurse – pažnju, vreme, zaposlene, budžet – za ova pitanja. Pored pravno obavezujućih dokumenata koje je usvojila u procesu pristupanja EU (poput Akcionog plana za Poglavlje 23), Vlada Republike Srbije preuzela je na sebe i političku obavezu da pojača napore u cilju socijalnog uključivanja Roma i Romkinja potpisivanjem Deklaracije o integraciji Roma u procesu proširenja EU u Poznanju u julu 2019. godine. Iako pravno neobavezujući dokument, ona postavlja prioritete koji se oslanjaju na postojeće Operativne zaključke za sve pojedinačne države Zapadnog Balkana. Kada je reč o Republici Srbiji, ilustrativan je primer stepena ispunjenosti nekoliko prioriteta utvrđenih Deklaracijom (Tabela 1).

²¹⁹ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji*, Beograd 2010., str. 9.

Tabela 1: Stepen ispunjenosti izabranih prioriteta Deklaracije o integraciji Roma u procesu proširenja EU – Republika Srbija

Prioritet Deklaracije	Stanje u Republici Srbiji
<p>Gde god je to moguće, legalizovati sva neformalna naselja u kojima žive Romi.</p>	<p>Još uvek ne postoji sistemsko rešenje za ovaj problem, već preovladava rešavanje stambenih pitanja na nivou pojedinačnih naselja ili porodica i pojedinaca. Nacrt stambene strategije je već gotovo dve godine u procesu pripreme. Nevladine organizacije predlažu zakon o legalizaciji romskih naselja²²⁰, ali ovaj predlog nije privukao pažnju donosilaca odluka.</p>
<p>Jačati vladine strukture za zaštitu od diskriminacije i uspostaviti posebno odeljenje za antidiskriminaciju Roma u okviru zvaničnih tela za antidiskriminaciju radi postupanja po pritužbama podnetih od strane Roma, pružanja pravne pomoći mogućim žrtvama i identifikaciju diskriminatorskih obrazaca, uključujući institucionalnu i prikrivenu diskriminaciju.</p>	<p>Kapacitet Sektora za antidiskriminacionu politiku i unapređenje rodne ravnopravnosti u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nije adekvatan. U svom sastavu ne sadrži užu jedinicu koja se bavi antidiskriminacijom Roma, a na njegovom čelu je pomoćnik ministra u v.d. statusu. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u svom sastavu nema posebno odeljenje za antidiskriminaciju Roma, niti je njegovo formiranje predloženo Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije.</p>
<p>Obezbediti jačanje i podršku Nacionalnim kontakt tačkama za Rome.</p>	<p>Vlada nije odredila zvaničnim putem nacionalnu kontakt tačku, pa zbog toga izostaje koordinacija</p>

²²⁰ Stalna konferencija romskih udruženja građana, „Prednacrt zakona o legalizaciji održivih neformalnih romskih naselja“, https://www.ligaroma.org.rs/images/stories/prednacrt-zakona-o-legalizaciji-odrzivih-neformalnih-romskih-naselja_11.9.2014_1.pdf.

	između KT i MRZBSP prema EK i drugim institucijama i organizacijama od značaja za proces pristupanja EU, poput Saveta za regionalnu saradnju.
Obavezati se u cilju uspostavljanja zvaničnih kanala i mehanizama za zajedničko uključivanje lokalnih vlada i romskih zajednica u formulisanju javnih politika, donošenju odluka i primeni i praćenju napora preduzetih u cilju ostvarivanja ciljeva Deklaracije.	SKGO jeste članica KT, ali ne postoji suštinska veza između njenog rada u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja, uključujući i u okviru Mreže za romska pitanja, s jedne strane, i njenog zastupanja interesa JLS na sednicama KT, s druge.

Izvor: Regional Cooperation Council, Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process, 2019.; ocena autora.

Drugo, Ustav članom 20. utvrđuje zabranu da se smanjuje dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava. Međutim, prema mišljenju nekih sagovornika sa kojima je obavljen intervju u okviru pripreme ove analize, jedan od glavnih problema kada je reč o poštovanju ljudskih prava u Srbiji je to što je zakonski okvir kojim su preneti međunarodni standardi ljudskih prava pretrpeo različite izmene i dopune proteklih godina kojima je smanjen nivo standarda kada je reč o osetljivim kategorijama stanovništva. Recimo, rešenja novog Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom²²¹ naročito pogađaju romsku populaciju kada je reč o ostvarivanju socijalnih prava, poput odredaba koje uređuju vakcinaciju i pohađanje školovanja. Drugi primer je umanjenje najniže naknade za nezaposlene gotovo za trećinu, izmenama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti²²², što je potpuno suprotno zaključcima Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN koji je Srbiji preporučio povećanje naknada za nezaposlenost kako bi se nezaposlenim radnicima i njihovim porodicama obezbedio adekvatan životni standard²²³. Sličan primer su neka rešenja Zakona o besplatnoj

²²¹ „Službeni glasnik RS“, br. 113/2017 i 50/2018.

²²² „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.

²²³ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014., str. 8.

pravnoj pomoći²²⁴, pre svega ona koja utvrđuju prekratke rokove za ostvarivanje ovog prava i isključivanje organizacija civilnog društva iz kruga pružalaca. Time je prekršena obaveza preuzeta Operativnim zaključcima Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja da je potrebno da se, u cilju što efikasnijeg ostvarivanja prava na pristup pravdi, „Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći obezbedi širok krug pružalaca besplatne pravne pomoći, kako bi se odgovorilo na potrebe ranjivih grupa u Republici Srbiji“²²⁵. Novi sistem nije funkcionalan jer kapaciteti nadležnih institucija nisu dovoljni da bi se obezbedila podrška u skladu sa procesnim zakonskim odredbama. Kako je ocenjeno, osetljive grupe su prirodno upućene na nevladine organizacije za pružanje podrške, više nego na advokate i opštinske službe. Zbog toga bi trebalo izvršiti zakonske izmene kako bi pokretanje postupka bilo omogućeno i ovim organizacijama (naročito pravnim klinikama koje najkvalitetnije razumeju problematiku osetljivih grupa), dok bi zastupanje na sudu, u skladu sa ustavnim odredbama, ostalo u nadležnosti advokature.

Treće, važno je imati u vidu to da se pitanje kvaliteta socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na lokalnom nivou ne može posmatrati nezavisno od kvaliteta kojim se JLS bave drugim pitanjima u svojoj nadležnosti, bilo da su u pitanju poslovi u okviru izvorne nadležnosti ili povereni poslovi. Drugim rečima – koliko je dobar kvalitet uprave na lokalnom nivou, toliko će biti i bavljenje JLS temom socijalnog uključivanja Roma i Romkinja. Primera radi, kako se može od lokalne samouprave očekivati da uspostavi telo za praćenje LAP za inkluziju Roma i da usvaja izveštaje o njihovom sprovođenju, kada, prema nekim podacima, samo 13% JLS ima telo nadležno za sprovođenje najvažnijih lokalnih dokumenata – razvojnih planova, a samo 6% njih prati i izveštava o njihovom sprovođenju²²⁶. Otuda ne iznenađuje to što su najgori rezultati u primeni principa dobrog upravljanja zabeleženi upravo u oblasti „Ravnopravnost“, i to kada je reč o definisanju lokalnih politika u skladu sa potrebama osetljivih grupa stanovništva, a naročito kada je reč o lokalnim programima za unapređenje položaja Roma i Romkinja²²⁷. Prema nedavnom mapiranju, mali broj JLS je usvojio strateški i planski okvir za integraciju Roma i Romkinja (manje od petine), dok je najveći

²²⁴ „Službeni glasnik RS“, broj 87/2018.

²²⁵ Seminar: Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, 11. Jun 2015. godine – Operativni zaključci, str. 4.

²²⁶ Stalna konferencija gradova i opština, *Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja*, Beograd 2018., str. 12-13.

²²⁷ *Ibid.*, str. 14-15.

broj njih usvojio LAP za oblast zapošljavanja; program razvoja socijalne zaštite, iako obavezan prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, usvojile su samo četiri od 31 ispitane JLS²²⁸. Kada je reč o institucionalnim kapacitetima JLS, u preko dve trećine JLS nema nijednog saveta za socijalno uključivanje ranjivih grupa, samo jedna JLS ima kancelariju za romska pitanja, a u skoro 60% službenici nisu učestvovali u obukama za strateško planiranje u oblastima relevantnim za socijalno uključivanje²²⁹. Prema tome, uprkos dobrim namerama aktera poput SKGO, koja je pripremila vodič za izradu LAP za inkluziju Roma²³⁰, postavlja se pitanje kako će još viši standardi Zakona o planskom sistemu za izradu lokalnih akata biti dostignuti u ovoj oblasti kada je upravo usvajanje tih standarda barem delimično uticalo na zastoj u usvajanju strateških dokumenata na nacionalnom nivou (npr. Nacrta stambene strategije i AP Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja), naročito imajući u vidu sva ograničenja sa kojima se JLS suočavaju – nedostatak političke volje na centralnom nivou, zabrana zapošljavanja i mere štednje u javnoj upravi, opadajući kapaciteti JLS da se bave svojim osnovnim funkcijama. Zbog sve složenijih javnih politika praćenih sve manjim državnim aparatom, sve teže se vrše elementarne funkcije državne uprave i lokalne samouprave, a o naprednom planiranju i sprovođenju javnih politika (naročito za osetljive grupe stanovništva koje se retko posmatraju prioriternim na nivou JLS) da i ne govorimo. U takvim okolnostima, kako je ocenjeno u jednom intervjuu obavljenom u okviru pripreme ove analize, osnovni faktori uspeha pojedinih (retkih) jedinica lokalne samouprave, poput Vršca i Sombora, postaju kombinacija političke volje i entuzijazma, s jedne strane, i dobar kvalitet lokalne uprave, s druge. Porazavajući su podaci najnovijeg istraživanja Zaštitnika građana prema kojima čak 71% ispitanika u neformalnim naseljima nije čulo za Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja²³¹. Dok 50% ispitanika smatra da probleme Roma u mestima u kojima žive treba da rešava lokalna samouprava²³², u praksi ne postoji podatak da je neka JLS razmatrala

²²⁸ Stalna konferencija gradova i opština, *Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne zaštite i ostvarivanja socijalne uključenosti ranjivih grupa*, Beograd 2019., str. 5.

²²⁹ *Ibid.*, str. 9. i 34.

²³⁰ Dokument je dostupan putem linka: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/157/002/359/1570023596_Vodic%20za%20pripremu,%20budzetiranje%20i%20opracenje%20lokalnog%20akcionog%20plana%20za%20inkluziju%20Roma.pdf

²³¹ Zaštitnik građana, *Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama*, Beograd 2019., str. 15.

²³² *Ibid.*, str. 16.

izveštaj o sprovođenju LAP od strane skupštine²³³. Istovremeno, Akcioni plan za Poglavlje 23 sadrži aktivnost koja se odnosi na ažuriranje ili usvajanje lokalnih strategija i akcionih planova za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Prema jedinom javno dostupnom izveštaju o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja (koji je pripremio Savet za regionalnu saradnju), 32 JLS su usvojile LAP, u 40 je formiran savet za međunacionalne odnose²³⁴, u 67 je osnovan savet za zdravlje, a u 86 lokalno telo za rodnu ravnopravnost²³⁵. Pritom, Vlada i dalje primarno računa na donatorsku podršku kada je reč o ključnim strateškim aktivnostima lokalne samouprave, pa se tako u Izveštaju o realizaciji Operativnih zaključaka navodi da će uz podršku ROMACTED programa biti pružena podrška lokalnim samoupravama u usvajanju i ažuriranju strategije i akcionog plana za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou kroz mentorsku podršku od strane stručnjaka i razmenu znanja između JLS. Može se reći da bi nalazi ove analize verovatno bili još nepovoljniji da su njenim predmetom bili obuhvaćeni i finansijski aspekti poput: iznosa opredeljenih sredstava u budžetu jedinice lokalne samouprave za finansiranje LAP-a za inkluziju Roma i Romkinja, rezultata ostvarenih u procesu uvođenja programskog budžeta i rodno odgovornog budžetiranja na lokalnom nivou i ocene kvaliteta njihove povezanosti sa procesom pripreme i usvajanja lokalnih strateških dokumenata.

Imajući u vidu prethodno navedene napomene, mogu se formulisati sledeći zaključci i preporuke:

1. Vlada Republike Srbije zanemaruje štetne efekte mera štednje na društveni razvoj i socijalno uključivanje osetljivih grupa u Republici Srbiji.

PREPORUKE: Da bi se otklonila navedena sistemska prepreka, potrebno je da Vlada: hitno ukine zabranu zapošljavanja u javnom sektoru, osmisli afirmativnu meru zapošljavanja romske populacije u javnom sektoru (u skladu sa Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina) i pokrene program društvenog ulaganja

²³³ *ibid.*, str. 71.

²³⁴ Prema podacima dobijenim tokom intervjua koji je obavljen u okviru sprovođenja ove analize, 73 jedinice lokalne samouprave su svojim statutom predvidele savet za međunacionalne odnose kao lokalno telo, od 72 JLS koje su bile u obavezi da to učine, u skladu sa Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

²³⁵ Savet za regionalnu saradnju – Integracija Roma 2020, „Izveštaj o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2016-2025. u 2016. godini“.

finansiran iz budžeta Republike, u čijem osmišljavanju treba suštinski da uključi predstavnike osetljivih grupa, uključujući i predstavnike romske zajednice.

2. Vlada Republike Srbije ne pokazuje dovoljan nivo političke posvećenosti za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, čime se krše načelo vladavine prava i obaveze preuzete Akcionim planom za Poglavlje 23.

PREPORUKE: Da bi se otklonila navedena sistemska prepreka potrebno je da: Vlada hitno i bez odlaganja usvoji Akcioni plan za primenu Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2016-2025. za period od 2019-2020. godine; KT početkom 2020. godine imenuje novo članstvo koje će uključiti sva resorna ministarstva i održava sastanke kako je predviđeno, najmanje šest puta godišnje, uz prethodno održavanje sastanaka Stručne grupe; Vlada početkom 2020. godine imenuje nacionalnu kontakt tačku za inkluziju Roma u procesu pristupanja EU; predsednica KT i ministar za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja budu zajednički domaćini EK na narednom Seminaru o inkluziji Roma; Vlada osnaži kapacitete i položaj KLJMP i SIPRU, u skladu sa merama predviđenim Strategijom.

3. Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji trpi zbog složenog institucionalnog, pravnog i strateškog okvira i sistemski slabe koordinacije na nacionalnom nivou koji se ogledaju u: postojanju paralelnih „koloseka“, nefunkcionalnom KT, slabim kapacitetima KLJMP, nerešenim pravnim statusom i nadležnostima SIPRU, slabim nadležnostima NSRNM i preklapanjima između mera i procesa izveštavanja AP za Poglavlje 23, Operativnih zaključaka i Strategije.

PREPORUKE: Da bi se otklonila navedena sistemska prepreka potrebno je da Evropska komisija, uz stručnu podršku Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, izradi i predstavi Vladi Republike Srbije ekspertski predlog za unapređenje (sa ciljem pojednostavljivanja i povećanja efikasnosti) institucionalnog, pravnog i strateškog okvira i mehanizma koordinacije na nacionalnom nivou za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji do kraja 2020. godine, uz učešće eksperata iz romske zajednice.

4. Vlada Republike Srbije ne ispunjava obaveze o praćenju realizacije Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2016-2025.

PREPORUKE: Da bi se otklonila navedena sistemska prepreka potrebno je da Vlada početkom 2020. godine usvoji izveštaj o realizaciji Strategije u periodu od 2016-2019. godine i uspostavi praksu redovnog usvajanja godišnjih izveštaja o realizaciji Strategije koje će predstavljati u Narodnoj skupštini, uz učešće svih zainteresovanih strana, uključujući i predstavnike JLS i civilnog sektora, a naročito romskih udruženja građana.

Zaključci i preporuke koji se odnose na postojanje i uklanjanje sistemskih prepreka u regulatornom okviru

Na osnovu analize regulatornog okvira na nacionalnom nivou, najveći broj sistemskih prepreka za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou, ukupno 15, utvrđen je u oblasti lokalne samouprave i zaštite ljudskih i manjinskih prava (Tabela 2). Slede stanovanje i rodna ravnopravnost sa pet prepreka, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i socijalna zaštita sa četiri prepreke i zabrana diskriminacije sa dve. Najčešća sistemska prepreka sa aspekta usklađenosti sa međunarodnim standardima jeste nepostojanje ili nepotpunost prava prema međunarodnim standardima, dok sa aspekta koherentnosti prepreku predstavlja to što finansiranje ne prati decentralizaciju nadležnosti.

Tabela 2: Sistemske prepreke u regulatornom okviru Republike Srbije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou

Oblast	Usklađenost sa međunarodnim standardima ljudskih prava	Koherentnost
Lokalna samouprava i zaštita ljudskih i manjinskih prava	<ul style="list-style-type: none">• Nedostajuća prava prema međunarodnim standardima• Nedostajuća prava u	<ul style="list-style-type: none">• Pravne praznine• Nedorečenost normi• Kontradiktornosti procesa decentralizacije

	<p>nadležnosti lokalne samouprave</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nedefinisana prava • Terminološki izazovi • Izostanak pristupa zasnovanog na ljudskim pravima 	<ul style="list-style-type: none"> • Nejasna podela nadležnosti • Nedostajuće nadležnosti • Finansiranje ne prati proces decentralizacije nadležnosti • Nerešena pitanja • Nepoštovanje načela vladavine prava • Postojanje paralelnih „koloseka“ • Sistemski nedostaci koordinacije na nacionalnom nivou
Obrazovanje	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostajuća prava prema međunarodnim standardima • Nedovoljne garancije za ostvarivanje prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Izostanak systemske podrške lokalnim mehanizmima • Finansiranje ne prati proces decentralizacije nadležnosti
Stanovanje	<ul style="list-style-type: none"> • Neregulisano pravo na stanovanje • Izostanak definicije javnog interesa u skladu sa međunarodnim standardima • Neusklađenost procesa iseljenja i preseljenja sa međunarodnim standardima 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativne i strateške praznine uzrokuju slabu rezpozivnost lokalne samouprave • Neodrživost finansiranja stambene podrške
Zapošljavanje	<ul style="list-style-type: none"> • Nedostajuća prava prema 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepoštovanje načela vladavine prava

	<p>međunarodnim standardima</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ograničenja prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Ograničenja nadležnosti lokalne samouprave
Zdravstvena zaštita	<ul style="list-style-type: none"> • Nepotpuna prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepoštovanje načela vladavine prava • Finansiranje ne prati proces decentralizacije nadležnosti • Izostanak systemske podrške lokalnim mehanizmima
Socijalna zaštita	<ul style="list-style-type: none"> • Nepotpuna prava • Restriktivno tumačenje prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Neuređen sistem finansiranja kao posledica nedovršene decentralizacije • Izostanak systemske podrške lokalnim mehanizmima
Zabrana diskriminacije	<ul style="list-style-type: none"> • Nepotpuna prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizacija nadležnosti
Rodna ravnopravnost	<ul style="list-style-type: none"> • Nepotpuna i nejasno definisana prava 	<ul style="list-style-type: none"> • Nepoštovanje načela vladavine prava • Systemski nedostaci koordinacije na nacionalnom nivou • Finansiranje ne prati proces decentralizacije nadležnosti • Decentralizacija nije delotvorno sprovedena

1. LOKALNA SAMOUPRAVA I ZAŠTITA LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA:

Ustav u ovim oblastima ne predviđa pravo na životni standard i pravo na opšte srednje obrazovanje, iako su ta prava utvrđena međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koje je Republika Srbija ratifikovala. Nije regulisano ni pravo na stanovanje, predviđeno Revidiranom evropskom socijalnom poveljom. Ustav ne predviđa izvornu nadležnost lokalne samouprave u oblastima zapošljavanja, stanovanja, zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti. Pored toga, Ustav i zakoni u ovim oblastima međusobno su terminološki neusklađeni. Dve ključne oblasti nisu utvrđene propisima kao oblasti u nadležnosti lokalne samouprave – zapošljavanje i stanovanje, kao ni zabrana diskriminacije kao horizontalni aspekt Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja. Nejasno su definisana prava čija je zaštita poverena lokalnoj samoupravi. Takođe, nejasnoće postoje i u pogledu podele nadležnosti između republičkog i lokalnog nivoa vlasti, što treba da bude rešeno novom strategijom decentralizacije Republike Srbije. Tim dokumentom treba rešiti i nejasnoće u pogledu finansiranja poslova u nadležnosti lokalne samouprave, s obzirom na međusobnu neusklađenost Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o finansiranju lokalne samouprave koji ne predviđa opšti transfer u svim oblastima u nadležnosti lokalne samouprave. Izdvajanja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u budžetima JLS je teško utvrditi i pratiti njihovo trošenje, zbog čega je potrebno uvesti budžetiranje odgovorno prema Romima u republički budžet i budžete JLS. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina omogućava pružanje podrške samo stručnim radnicima u sistemu obrazovanja, zanemarujući podršku koja je potrebna i drugim mehanizmima od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou. Potrebno je izmeniti isti zakon i kako bi bila predviđena afirmativna akcija za zapošljavanje pripadnika romske nacionalne manjine u javnom sektoru, u skladu sa Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, kao i u pravcu rešavanja pitanja izjašnjavanja pripadnika romske nacionalnosti propisivanjem obrasca potvrde koju bi izdavao Nacionalni savet romske nacionalne manjine. Takođe, potrebno je rešiti održivost lokalnih mehanizama za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, na prvom mestu koordinatora za romska pitanja, i to putem Zakona o lokalnoj samoupravi. Kada je reč o Strategiji za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, problem je to što se ona ne temelji na

pristupu zasnovanom na ljudskim pravima i što ne prepoznaje pravo na adekvatan životni standard.

PREPORUKE:

1) Dopuniti Ustav tako da utvrđuje pravo na životni standard, pravo na opšte srednje obrazovanje i pravo na stanovanje;

2) Dopuniti Ustav tako da utvrđuje izvornu nadležnost lokalne samouprave u oblastima zapošljavanja, stanovanja, zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti;

3) Izvršiti terminološko usklađivanje Ustava i relevantnih zakona tako da odražavaju pristup zasnovan na ljudskim pravima, koriste rodno osetljiv jezik i prepoznaju romsku nacionalnu manjinu kao uživaoca prava;

4) Dopuniti Zakon o lokalnoj samoupravi tako da propisuje izvornu nadležnost jedinica lokalne samouprave za oblasti zapošljavanja, stanovanja i zabrane diskriminacije; izmeniti ga tako da preciznije definiše poslove u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava i zaštite prava osetljivih grupa; dopuniti ga tako da propisuje obavezu JLS da odrede koordinatora za romska pitanja kao službenika lokalne samouprave;

6) Izvršiti funkcionalnu analizu oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na lokalnom nivou;

7) Sačiniti popis poslova u oblasti socijalnog uključivanja Roma i Romkinja na nivou lokalne samouprave;

8) Pripremiti i usvojiti bez odlaganja strategiju decentralizacije Srbije ili odgovarajući drugi strateški dokument u cilju pojašnjavanja nadležnosti između republičkog i lokalnog nivoa vlasti;

9) Dopuniti Zakon o finansiranju lokalne samouprave tako da propisuje opšti transfer i za druge oblasti relevantne za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou – zapošljavanje, obrazovanje (predškolsko vaspitanje i obrazovanje), zdravstvenu zaštitu i socijalnu zaštitu u širem smislu, kao i za oblasti zabrane diskriminacije i rodne ravnopravnosti;

10) Podržati uvođenje budžetiranja odgovornog prema Romima i Romkinjama prema metodologiji Saveta za regionalnu saradnju putem pružanja obuka JLS i izmenom i dopunom Zakona o budžetskom sistemu i Zakona o finansiranju lokalne samouprave;

11) Izmeniti i dopuniti Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina tako da: propisuje mogućnost pružanja podrške svim mehanizmima od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja od strane lokalne samouprave; utvrđuje afirmativnu akciju za zapošljavanje pripadnika romske nacionalne manjine u javnom sektoru; propisuje obrazac za izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti koju izdaju nacionalni saveti nacionalnih manjina (ili drugi model, na osnovu nalaza analize o primerima dobre prakse u Evropi koja bi prethodno bila sprovedena uz podršku Saveta Evrope);

12) U saradnji sa OHCHR izmeniti i dopuniti Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2016-2025. godina tako da se uvede pristup zasnovan na ljudskim pravima i pravo na adekvatan životni standard.

2. OBRAZOVANJE:

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ne propisuje pravo na opšte srednje obrazovanje, koje treba da bude ujedno i besplatno. Ovim zakonom se ne garantuje u dovoljnoj meri pravo na obrazovanje za pripadnike romske populacije, a, pored toga, u najavi su rešenja koja će im dodatno otežati pristup višim nivoima obrazovanja. Zabrinjava stanje na lokalnom nivou u pogledu kapaciteta lokalnih mehanizama i raspoloživosti finansija da se izbore sa negativnim pojavama, kao što je rastuća segregacija u školama. Nejasna su rešenja u pogledu finansiranja sistema obrazovanja i vaspitanja zbog kojeg nivoi predškolskog vaspitanja i obrazovanja i osnovnog obrazovanja ne dobijaju dovoljna sredstva za integraciju osetljivih grupa.

PREPORUKE:

1) Izmeniti i dopuniti Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja tako da propisuje: pravo na opšte i besplatno srednje obrazovanje, uspostavljanje interresornih komisija kao stalnih tela u sastavu lokalne samouprave, afirmativnu akciju za prijem pripadnika

romske populacije na ustanove visokog obrazovanja i radnopravni status pedagoških asistenata;

2) Usvojiti podzakonske propise kojima se utvrđuju standardi podrške osetljivim grupama na nivou predškolskog vaspitanja i obrazovanja i osnovnog obrazovanja koje moraju ispuniti sve JLS.

3. STANOVANJE:

Zakon o stanovanju i održavanju zgrada ne propisuje pravo na stanovanje, uprkos tome što je ono predviđeno međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Takođe, ne propisuje javni interes ni proceduru iseljenja i preseljenja u skladu sa tim standardima. Nejasno je ko je odgovoran za finansiranje stambene podrške na lokalnom nivou i koje su stambene potrebe stanovništva, budući da je zakonski okvir nedorečen, a stambena strategija već dve godine u pripremi. Brojni su drugi izazovi u ovoj oblasti, pre svega slabi kapaciteti lokalne samouprave da rešava kompleksna imovinskopravna pitanja i osmišljava vidove stambene podrške u konsultaciji sa stanovnicima naselja. Izazov je i potreba da se ozakone objekti koje ugrožene kategorije koriste kao nužan smeštaj i da se korisnici socijalnog stanovanja oslobode visokih troškova koje plaćaju na ime poreza i komunalnih usluga.

PREPORUKE:

1) Ratifikovati član 31. Revidirane evropske socijalne povelje kojim se utvrđuje pravo na stanovanje;

2) Izmeniti i dopuniti Zakon o stanovanju tako da propisuje: pravo na stanovanje, javni interes i proceduru iseljenja i preseljenja u skladu sa standardima UN Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava;

3) Pripremiti i usvojiti Nacionalnu stambenu strategiju kojom će biti predviđene mere za: finansiranje programa stambene podrške, mapiranje stambenih potreba na lokalnom nivou, rešavanje imovinskopravnih pitanja, uvođenje različitih vidova stambene podrške (npr. otkup zemljišta koje se faktički koristi, subvencionisanje troškova komunalnih usluga, itd.);

4) Izmeniti i dopuniti Zakon o ozakonjenju objekata kako bi se uredio status objekata koje koriste ugrožene kategorije kao nužan smeštaj;

5) Izmeniti Zakon o porezima na imovinu tako da korisnici socijalnog stanovanja imaju pravo na oslobođenje od (ili umanjenje) obaveze plaćanja poreza na imovinu.

4. ZAPOŠLJAVANJE:

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ne propisuje pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu za rad lica prema međunarodnim standardima. Kao posledica toga, na primer, licima koja učestvuju u javnim radovima isplaćuje se naknada koja je niža od minimalne cene rada. Pored toga, zakoni u ovoj oblasti i u oblasti socijalne zaštite međusobno isključuju ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć licima koja su radno angažovana ali čiji prihod prelazi iznos pomoći na koju imaju pravo. Pritom, Uredbom o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći korisnicima je moguće umanjiti i obustaviti iznos ove pomoći u slučaju da neopravdano ne izvršavaju obaveze iz sporazuma o aktivaciji koje se mogu smatrati prinudnim radom, prema međunarodnim standardima o zaštiti ljudskih prava. Zabrinjava i odbijanje nadležnog ministarstva da formira podgrupu u okviru Radne grupe za izradu Nacionalnog akcionog plana za zapošljavanje kada je reč o afirmativnim merama za romsku populaciju. Sistemsku prepreku za socijalno uključivanje Roma i Romkinja predstavlja to što Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti ne predviđa izvornu nadležnost lokalne samouprave u oblasti politika zapošljavanja.

PREPORUKE:

1) Dopuniti Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti tako da se licima angažovanim na javnim radovima i drugim merama aktivne politike zapošljavanja garantuje iznos naknade koji ne može biti niži od minimalne cene rada;

2) Izmeniti i dopuniti Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o socijalnoj zaštiti tako da se pod merom aktivacije predvidi i mogućnost ostvarivanja prava na novčanu socijalnu pomoć i nakon radne aktivacije lica u određenom periodu u slučaju da iznos naknade premašuje iznos novčane socijalne pomoći na koji to lice

ima pravo ali ne omogućava adekvatan životni standard, prema međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava;

3) Izmeniti Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti tako da propisuje politiku zapošljavanja kao izvornu nadležnost lokalne samouprave i ustanovljava obavezu JLS da usvajaju i finansiraju akcione planove zapošljavanja, uz sufinansiranje od strane Republike;

4) Izmeniti Uredbu o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći tako da se ukine mogućnost umanjena ili obustavljanja prava na novčanu socijalnu pomoć u slučaju neopravdanog neizvršavanja obaveza za aktivnosti koje se po međunarodnim standardima smatraju prinudnim radom;

5) Obrazovati podgrupu u okviru Radne grupe za izradu Nacionalnog akcionog plana za zapošljavanje u cilju unapređenja postojećih i uvođenja novih afirmativnih mera za zapošljavanje romske populacije.

5. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA:

Zakon o zdravstvenoj zaštiti ne propisuje pravo svakog lica na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može da postigne, a koje bi bilo u skladu sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava. Ministarstvo zdravlja već godinama odbija da reši pitanje održivosti zdravstvenih medijatorki, čime se krše obaveze preuzete Akcionim planom za Poglavlje 23 i načelo vladavine prava. Sistemska prepreka je i to što nisu predviđeni opšti transferi lokalnoj samoupravi za oblast zdravstvene zaštite.

PREPORUKE:

1) Dopuniti Zakon o zdravstvenoj zaštiti tako da propisuje pravo svakog lica na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može da postigne;

2) Hitno i bez odlaganja izmeniti zakonske propise tako da se mehanizam zdravstvenih medijatorki institucionalizuje i obezbedi njegova finansijska održivost, uključujući i pravo medijatorki na pravičnu naknadu koja ne sme biti niža ili jednaka minimalnoj ceni rada.

6. SOCIJALNA ZAŠTITA:

Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti predlažu se rešenja koja su uvedena Uredbom o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći koja su sporna sa aspekta međunarodnih standarda za zaštitu ljudskih prava. S druge strane, izbegava se unapređenje adekvatnosti socijalnih davanja, na šta su međunarodni akteri više puta skretali pažnju Vladi Republike Srbije; pored toga, kasni se sa ispunjavanjem obaveza predviđenih Operativnim zaključcima Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja (izmene Zakona o socijalnoj zaštiti i Porodičnog zakona) i izbegava ratifikacija Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima deteta. Restriktivno je i rešenje prema kojem se ugroženim licima dozvoljava samo prijava prebivališta, a ne i boravišta, na adresi centra za socijalni rad, jer u tom slučaju ostaju uskraćena za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu. Prisutan je i represivan pristup rešavanju problema dece koja „žive i rade na ulici“. Sistemsku prepreku za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou predstavlja i nepostojanje opšteg transfera za socijalnu zaštitu, dok se namenski transferi primenjuju nesistematično i netransparentno. Resorno ministarstvo ne prepoznaje evropske dobre prakse i preporuke sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja o uključivanju medijatora iz romske zajednice u centre za socijalni rad.

PREPORUKE:

1) Izmeniti rešenja Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti tako da se ne krše međunarodni standardi koji se tiču prinudnog rada;

2) Izmeniti i dopuniti Zakon o socijalnoj zaštiti tako da se unapredi adekvatnost novčanih davanja za lica u stanju socijalne potrebe i ispune obaveze preuzete Operativnim zaključcima koje se odnose na uvođenje usluge porodičnog saradnika;

3) Izmeniti i dopuniti Porodični zakon tako da se zabrani telesno kažnjavanje dece u svim sredinama i zabrani sklapanje maloletničkog braka;

4) Ratifikovati Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima deteta;

5) Izmeniti i dopuniti Zakon o prebivalištu i boravištu građana tako da se omogući i prijava boravišta na adresi centra za socijalni rad;

6) Doneti Zakon o pravima deteta kojim će sistemski biti uređena prava i položaj dece koja „žive i rade na ulici“, u skladu sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava;

7) Omogućiti pilotiranje programa medijatora iz romske zajednice u centrima za socijalni rad.

7. ZABRANA DISKRIMINACIJE:

Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije propušteno je da se izvrši usklađivanje sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava u svim aspektima, npr. sa Direktivom Saveta br. 2000/43/EZ koja zabranjuje diskriminaciju u javnom i privatnom sektoru u pogledu pristupa samozapošljavanju i pristupa i korišćenja dobara i usluga koje su dostupne javnosti, uključujući i stanovanje i koja propisuje obavezu država da unapređuju socijalni dijalog u cilju podrške jednakom postupanju. Takođe, treba uskladiti definiciju podsticanja na diskriminaciju u Krivičnom zakoniku sa predloženom definicijom navođenja na diskriminaciju. Sistemska prepreka u oblasti zabrane diskriminacije je to što je politika u ovoj oblasti visoko centralizovana, što onemogućava lokalnu samoupravu da vrši poslove sprečavanja i borbe protiv diskriminacije. Takođe, potrebno je hitno usvajanje podzakonskih akata u oblastima od značaja za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou, kao što su pravilnici u oblastima socijalne zaštite i zdravstvene zaštite. Na kraju, nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti bi mogla da bude formulisana na proaktivniji način, s obzirom na izraženu diskriminaciju pripadnika romske zajednice i teškoće u pristupanju mehanizmima za zaštitu svojih prava.

PREPORUKE:

1) Uskladiti Zakon o zabrani diskriminacije sa Direktivom Saveta br. 2000/43/EZ u pogledu samozapošljavanja, stanovanja i socijalnog dijaloga kao pitanja od značaja u kontekstu zabrane diskriminacije;

2) Uskladiti definiciju podsticanja na diskriminaciju u Krivičnom zakoniku sa predloženom definicijom navođenja na diskriminaciju u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije;

3) Izmeniti i dopuniti Zakon o zabrani diskriminacije tako da predviđa izvornu nadležnost lokalne samouprave za politiku u oblasti zabrane diskriminacije i nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti da na proaktivniji i sveobuhvatniji način pruža informacije podnosiocima pritužbi i obaveštava javnost;

4) Hitno usvojiti podzakonske propise za borbu protiv diskriminacije u svim oblastima primene Nacionalne strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja.

8. RODNA RAVNOPRAVNOST:

Zakon o ravnopravnosti polova ne uređuje jednako pravo žena i muškaraca da uživaju sva prava u skladu sa međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava. U ovoj oblasti prisutno je kršenje načela vladavine prava jer nisu ispunjene obaveze usvajanja Zakona o rodnoj ravnopravnosti u skladu sa obavezama preuzetim Akcionim planom za Poglavlje 23. Pritom, kasni se i sa ispunjavanjem obaveza iz Operativnih zaključaka sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja. Sistemsku prepreku predstavlja loša koordinacija na nacionalnom nivou. Pored toga, finansiranje poslova u oblasti rodne ravnopravnosti ne prati nadležnosti koje su poverene lokalnoj samoupravi. Decentralizacija u ovoj oblasti nije delotvorno sprovedena jer su mehanizmi za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou nedelotvorni, a Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja ne sadrži posebne mere i aktivnosti za unapređenje rodne ravnopravnosti.

PREPORUKE:

1) Hitno usvojiti Zakon o rodnoj ravnopravnosti, kao i akcioni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016-2020. godine;

2) Propisati nadležnost lokalne samouprave u oblasti rodne ravnopravnosti Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, uključujući i kroz obavezu uspostavljanja i finansiranja mehanizama za rodnu ravnopravnost, uz podršku budžeta Republike putem opšteg transfera za rodnu ravnopravnost;

3) Ispuniti obaveze predviđene Operativnim zaključcima sa Seminara o socijalnom uključivanju Roma i Romkinja, kao što je priprema pravilnika kojim se utvrđuje usluga intenzivne porodične podrške²³⁶;

4) Uspostaviti funkcionalan rad Koordinacionog tela za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Srbije, usvajanjem poslovnika koji sadrži opis poslova njegovih članova, imenovanjem novih članova i obezbeđivanjem redovnog finansiranja njegovog rada iz budžeta Republike;

5) Dopuniti Strategiju za socijalno uključivanje Roma i Romkinja tako da sadrži rodno osetljive pokazatelje i mere kojima se unapređuje rodna ravnopravnost na lokalnom nivou u svim tematskim oblastima.

²³⁶ Planirano je da ova vrsta usluge obuhvati usluge poput porodičnog saradnika koja se u toku pilotiranja pokazala kao veoma uspešna u radu sa romskim porodicama. Standardima usluge treba da budu obuhvaćene i mere za borbu protiv nasilja nad ženama i ranih brakova. Izvor: Vlada Republike Srbije, Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“.

Zaključci i preporuke koji se odnose na stanje na lokalnom nivou

Na osnovu analize stanja na lokalnom nivou utvrđeno je da u većini analiziranih JLS postoje lokalni mehanizmi i, u sve većem broju slučajeva, LAP-ovi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja (Tabela 3). S druge strane, prisutni su negativni trendovi u pogledu društvenog razvoja i nedovoljna pravna i strateška osnova za unapređenje položaja Roma i Romkinja na lokalnom nivou. Može se reći da su identifikovane systemske prepreke u regulatornom okviru Republike Srbije glavni razlog negativnih trendova i nedostataka u strateškom pristupu u oblastima društvenog razvoja, što, posledično, onemogućava delotvorno i efikasno socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou.

Tabela 3: Glavni nalazi u pogledu stanja na lokalnom nivou

JLS	Pozitivni trend u oblastima društvenog razvoja 2011. – 2016. (max 4 oblasti)	Postojanje lokalnih mehanizama (saveti, komisije, koordinatori, medijatorke, asistenti – max 6 mehanizama)	Statut predviđa posebne mere i/ili mehanizme za uključivanje Roma i Romkinja (DA/NE)	Razvojna strategija prepoznaje prioritete relevantne za uključivanje Roma i Romkinja (DA/NE)	Postojanje Akcionog plana za inkluziju Roma i Romkinja (DA/NE)	Postojanje važećih akcionih planova u oblastima društvenog razvoja (max 7 oblasti)
Beograd - Zvezdara	1	4	NE	DA	DA	0
Kragujevac	0	5	NE	DA	NE	0
Niš	1	nedostupno	NE	DA	NE	1
Odžaci	0	3	NE	DA	DA	1
Požarevac - Kostolac	0	4	NE	DA	DA	0
Prokuplje	1	5	NE	DA	DA	0
Smederevo	1	5	NE	NE	DA	1
Subotica	2	5	DA	DA	DA	0
Vranje	0	5	NE	DA	NE	0
Vrnjačka Banja	0	5	NE	DA	DA	3
Zaječar	0	5	NE	DA	NE	1

- 1. LOKALNI MEHANIZMI:** Najpozitivniji nalaz odnosi se na to što u svim analiziranim JLS (za koje je bilo moguće utvrditi podatke) postoje lokalni mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja (savet za međunacionalne odnose, savet za zdravlje, komisija za rodnu ravnopravnost, koordinator za romska pitanja, zdravstvena medijatorica, pedagoški asistent), mada ni u jednoj nisu uspostavljeni svi mehanizmi. U većini JLS angažovani su koordinatori, medijatori i asistenti, ali su u manjem broju slučajeva formirani saveti i komisija, uprkos zakonskim obavezama JLS. Zabrinjava to što je radno mesto koordinatora za romska pitanja sistematizovano u samo četiri od 11 analiziranih JLS.

PREPORUKE

1) Hitno i bez odlaganja formirati savet za međunacionalne odnose, savet za zdravlje i komisiju za rodnu ravnopravnost u svim JLS, u skladu sa zakonskim obavezama i uključiti predstavnike romske populacije u njihov rad;

2) Obezbediti sistematizaciju radnog mesta koordinatora za romska pitanja u svim JLS kao službenika u lokalnoj samoupravi.

- 2. LOKALNI AKCIONI PLANOVI:** U pogledu akcionog plana za inkluziju Roma i Romkinja, četiri od 11 opština nema važeći dokument. Pozitivno je to što važeći LAP-ovi uglavnom obuhvataju sve tematske oblasti nacionalne strategije i imaju opredeljen budžet za realizaciju aktivnosti.

PREPORUKE

1) Pristupiti izradi i usvajanju LAP za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u svim JLS u kojima to do sada nije urađeno, na bazi participativnog pristupa koji podrazumeva aktivno učešće pripadnika romske zajednice i na osnovu prioriteta utvrđenih nacionalnom strategijom i prioritetima utvrđenim od strane same zajednice, uz finansijsku podršku budžeta Republike i koordinacije od strane KT i SKGO;

2) Obezbediti koordinaciju procesa izrade LAP-ova sa procesom uvođenja i/ili primene programskog budžeta i rodno odgovornog

budžeta uz podršku SKGO i uvođenja budžetiranja odgovornog prema Romima i Romkinjama uz pomoć Saveta za regionalnu saradnju (Akcioni tim za integraciju Roma 2020);

3. **NEGATIVNI TRENDOVI DRUŠTVENOG RAZVOJA:** Na osnovu analize stanja na lokalnom nivou, utvrđeno je da u čak šest od 11 analiziranih jedinica lokalne samouprave u periodu od 2011-2016. godine nije zabeležen pozitivan trend ni u jednoj oblasti društvenog razvoja (obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i socijalna zaštita). S obzirom na ograničenost raspoloživih podataka prema Indeksu društvenog razvoja gradova i opština koji je korišćen kao izvor, u nekim slučajevima nije bilo moguće utvrditi trend (što, načelno, ostavlja jednaku mogućnost da je on bio negativan ili pozitivan u tom periodu). Ipak, imajući u vidu postkrizni kontekst i stanje u drugim jedinicama lokalne samouprave, osnovano se može pretpostaviti da verovatno ni u tim slučajevima nije zabeležen pozitivan trend suprotan većinskom negativnom trendu na lokalnom nivou, npr. smanjenja broja lekara ili izdvajanja za socijalnu zaštitu.

PREPORUKE

1) Povećati izdvajanja u budžetu JLS za oblasti društvenog razvoja: obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita i socijalna zaštita u skladu sa potrebama stanovništva;

2) Pripremiti predloge projekata i zahteve za finansiranje usluga upućene Republici i međunarodnim donatorima.

4. **NEDOVOLJNA PRAVNA I STRATEŠKA OSNOVA:** Kada je reč o statutu JLS, samo u slučaju Subotice ovim dokumentom utvrđen je mehanizam relevantan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja – savet za međunacionalne odnose. Naročito zabrinjava podatak da čak šest od 11 analiziranih JLS nema nijedan važeći akcioni plan u oblastima društvenog razvoja, a ostale imaju samo po jedan, sa izuzetkom Vrnjačke Banje koja ima tri (s obzirom na to da su izvor ovih podataka bile internet prezentacije JLS, postoji mogućnost da su u nekim slučajevima akcioni planovi ipak usvojeni, ali nisu objavljeni).

PREPORUKE

1) Izmeniti i dopuniti statute JLS kako bi bile predviđene mere i mehanizmi za socijalno uključivanje Roma i Romkinja, poput saveta za unapređenje položaja Roma i Romkinja i koordinatora za romska pitanja;

2) Hitno pripremiti i usvojiti nedostajuće strateške dokumente u oblasti društvenog razvoja, na osnovu metodologije Zakona o planskom sistemu i uz podršku SKGO i RSJP.

Može se očekivati da će sistemske prepreke za socijalno uključivanje Roma i Romkinja na lokalnom nivou u Republici Srbiji biti otklonjene samo ukoliko donosioci odluka uzmu u obzir sve relevantne nivoe, tj. njihov društveni i politički kontekst i stanje na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i ukoliko u rešavanje ovog pitanja uključe pripadnike romske zajednice i sve društvene aktere koji mogu doprineti istinskoj participativnosti ovog procesa, u skladu sa vrednostima Saveta Evrope i Evropske unije i načelima funkcionisanja ROMACTED programa.

BIBLIOGRAFIJA

- 1) Annex to the Commission Implementing Decision amending Commission Decision C(2014)5872 of 19.8.2014 adopting the Indicative Strategy Paper for Serbia for the period 2014-2020.
- 2) Asocijacija koordinatora za romska pitanja, *Vodič za lokalne akcijske grupe*, Valjevo 2018.
- 3) Charter of Fundamental Rights of the European Union.
- 4) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020.
- 5) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019.
- 6) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin.
- 7) Council of Europe, Strategy on Innovation and Good Governance at local level (Extract from the Valencia Declaration, 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government, Valencia, Spain, 15-16 October 2007).
- 8) European Committee of Social Rights, *Conclusions 2017 SERBIA*.
- 9) The European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission, *European Pillar of Social Rights*.
- 10) Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2019. godinu.
- 11) Evropska komisija, Non-paper o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2019. godine.
- 12) Evropska povelja o lokalnoj samoupravi.
- 13) Fondacija Centar za demokratiju, Analiza Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti.
- 14) Grad Kragujevac, Strategija održivog razvoja grada Kragujevca 2013-2018.
- 15) Grad Požarevac, Strategija održivog razvoja grada Požarevca 2009-2013. godine, 2009.

- 16) Grad Požarevac, Akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji grada Požarevca za period 2016-2020. godine, 2016.
- 17) Grad Smederevo, Lokalni akcioni plan za poboljšanje položaja Roma u Smederevu, 2018-2021. godine.
- 18) Grad Subotica, Strategija lokalnog održivog razvoja grada Subotice 2013-2022.
- 19) Grad Subotica, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma 2017-2021.
- 20) Grad Vranje, Strategija održivog razvoja grada Vranje 2010-2020. godina.
- 21) Grad Zaječar, Strategija lokalnog ekonomskog razvoja grada Zaječara za period 2015-2020. godine.
- 22) Gradska opština Palilula - Niš, Akcioni plan razvoja 2017-2021., 2015.
- 23) Gradska opština Zvezdara, Akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji opštine Zvezdara za period 2015-2020., XI broj 06 – 60 – 30.12.2014. godine.
- 24) Gradska opština Zvezdara, Strateški plan razvoja gradske opštine Zvezdara 2015-2020., 2015.
- 25) Izveštaj Stalne konferencije romskih udruženja građana (SKRUGa) – Lige Roma o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji“ za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine.
- 26) Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Odgovori Republike Srbije na preporuke država članica UN iz III ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda, 2018.
- 27) Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izveštaju Srbije, 2014.
- 28) Komitet za eliminisanje diskriminacije žena, Zaključna zapažanja u vezi sa Četvrtim periodičnim izveštajem Republike Srbije, 2019.
- 29) Komitet za ljudska prava, Zaključna zapažanja o trećem periodičnom izveštaju Srbije, 2017.
- 30) Komitet za prava deteta, Opšti komentar br. 21 (2017) o deci u uličnoj situaciji.
- 31) Komiteta za prava deteta, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije, 2017.

- 32) Komitet za ukidanje rasne diskriminacije, Zaključna zapažanja o kombinovanom drugom, trećem, četvrtom i petom periodičnom izveštaju Srbije, 2017.
- 33) Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma u Gradu Kragujevcu za period od 2015. do 2018. godine, „Službeni list Grada Kragujevca“ broj 44/2015.
- 34) Međunarodna organizacija rada, Konvencija br. 29 o prinudnom radu.
- 35) Ministarstvo pravde, Prvi nacrt revidiranog AP PG 23 izmenjen na osnovu komentara organizacija civilnog društva.
- 36) Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Nacrt: Strategija socijalne zaštite u Republici Srbiji za period od 2019. do 2025. godine – INICIJALNA VERZIJA.
- 37) Mišćević I., „Ozakonjenje stambenih objekata u romskim podstandardnim naseljima u Srbiji – analiza stanja I izazovi“,
- 38) http://skgo.org/storage/app/uploads/public/156/197/639/1561976390_Ozakonjenje%20stambenih%20objekata%20u%20romskim%20podstandardnim%20naseljima%20-%20analiza%20stanja%20i%20izazovi%20-%20I.Miscevic.pdf.
- 39) Modeli organizacije lokalne samouprave, PALGO centar, Beograd 2008.
- 40) Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050919/050919-vest13.html>.
- 41) Opština Odžaci, Strategija lokalnog održivog razvoja opštine Odžaci 2015-2020, 2015.
- 42) Opština Odžaci, Lokalni akcioni plan za unapređenje obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja Roma i Romkinja u opštini Odžaci za period od septembra 2016. – decembra 2020. godine, 2016.
- 43) Opština Prokuplje, Strategija održivog razvoja opštine Prokuplje, 2007.
- 44) Opština Prokuplje, Lokalni akcioni plan za inkluziju Roma i Romkinja (u oblasti: obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja) za period od januara 2018. – decembra 2021. godine.

- 45) Opština Vrnjačka Banja, Lokalni akcioni plan za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u opštini Vrnjačka Banja 2019-2021.
- 46) Opština Vrnjačka Banja, Strategija održivog razvoja opštine Vrnjačka Banja 2013-2023.
- 47) Regional Cooperation Council, Declaration of Western Balkans Partners on Roma Integration within the EU Enlargement Process, 2019.
- 48) Republički zavod za statistiku, *Mapa siromaštva u Srbiji*, Beograd 2016.
- 49) Savet za ljudska prava, Izveštaj specijalne izvestiteljke za adekvatno stanovanje kao sastavnog dela prava na adekvatan životni standard i prava na nediskriminaciju u ovom kontekstu o poseti Srbiji i Kosovu*, 2016.
- 50) Savet za regionalnu saradnju – Integracija Roma 2020, „Izveštaj o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji 2016-2025. u 2016. godini“.
- 51) Seminar: Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji, 11. Jun 2015. godine – Operativni zaključci.
- 52) Skupština Grada Kragujevca, Statut grada Kragujevca, broj 110-18/19-I, 15.03.2019.
- 53) Skupština Grada Niša, Statut Grada Niša, broj 06-357/2008-3-02, 01.10.2008. godine.
- 54) Skupština Grada Niša, Lokalni akcioni plan za unapređenje položaja Roma na teritoriji Grada Niša za period od 2017. do 2019. godine.
- 55) Skupština Grada Niša, Program razvoja Grada Niša za 2020. godinu, 2019.
- 56) Skupština Grada Subotice, Statut grada Subotice, broj: I-00-110-37/2008, 25.09.2008. godine.
- 57) Skupština Grada Vranja, Statut Grada Vranja, broj: 02-230/2018-10, 18.12.2018. godine.
- 58) Skupština gradske opštine Zvezdara, Statut gradske opštine Zvezdara, I broj 020 – 42 – 13.11.2008. godine.
- 59) Skupština opštine Odžaci, Statut opštine Odžaci, broj 011-5/2019-II, 14.02.2019.
- 60) Skupština opštine Prokuplje, Statut grada Prokuplja, broj 06-71/2018-02, 22.11.2018. godine.

- 61) Stalna konferencija gradova i opština, Analiza stanja o postojećim lokalnim politikama, merama i mehanizmima za inkluziju Roma.
- 62) Stalna konferencija gradova i opština, Analiza nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji, Beograd 2010.
- 63) Stalna konferencija gradova i opština, Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja, Beograd 2018.
- 64) Stalna konferencija gradova i opština, Procena institucionalnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne zaštite i ostvarivanja socijalne uključenosti ranjivih grupa, Beograd 2019.
- 65) Stalna konferencija gradova i opština, Vodič za koordinatore za romska pitanja i službenike u lokalnim samoupravama koji prate inkluziju Roma na lokalnom nivou, Beograd 2016.
- 66) Statut grada Smedereva, „Službeni list grada Smedereva“, broj 12/2016-prečišćen tekst i 1/2019, čl. 14.
- 67) Statut grada Zaječara, „Službeni list grada Zaječara“, br. 1/2008, 3/2008 - ispr., 20/2009, 21/2011, 56/2013, 22/2014 i 8/2016.
- 68) Statut opštine Vrnjačka Banja, „Službeni list opštine Vrnjačka Banja“ br. 16/12.
- 69) Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji, Beograd 2016.
- 70) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.
- 71) Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“ br. 98/2006.
- 72) Veće gradske opštine Kostolac, Statut gradske opštine Kostolac, broj 5-1/10, 03.02.2010. godine.
- 73) Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.
- 74) Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za Poglavlje 23.
- 75) Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2018-2020. godine.
- 76) Vlada Republike Srbije, Izveštaj o realizaciji Nacionalnog akcionog plana zapošljavanja za 2018. godinu.

- 77) Vlada Republike Srbije, Izveštaj o implementaciji Operativnih zaključaka sa seminara „Socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period oktobar 2017. – oktobar 2019. godine“.
- 78) Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine.
- 79) Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija socijalnog stanovanja.
- 80) Vlada Republike Srbije, Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine.
- 81) Vlada Republike Srbije, Nacrt Akcionog plana za sprovođenje Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2019. do 2020. godine.
- 82) Vlada Republike Srbije, Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018-2026. godine.
- 83) Vlada Republike Srbije, Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije.
- 84) Vlada Republike Srbije, Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji.
- 85) Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja socijalne zaštite.
- 86) Vlada Republike Srbije, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine.
- 87) Vlada Republike Srbije, Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, „Sl. glasnik RS“ br. 112/14.
- 88) Zakon o finansiranju lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn. i 95/2018 - dr. zakon).
- 89) Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018.
- 90) Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US, 55/2014 i 47/2018).
- 91) Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS“, br. 88/2017, 27/2018 - dr. zakon, 10/2019 i 27/2018 - dr. zakon).
- 92) Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“ br. 30/2018“.

- 93) Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 42/09.
- 94) Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Službeni list SFRJ“ broj 31/67.
- 95) Zakon o ratifikaciji Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori“, broj 11/81.
- 96) Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“, broj 7/1971-88.
- 97) Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br. 15/90 i „Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori“, br. 4/96 i 2/97.
- 98) Zakon o ravnopravnosti polova, „Sl. glasnik RS“ br. 104/2009.
- 99) Zakon o socijalnoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“ br. 24/2011.
- 100) Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2016.
- 101) Zakon o zabrani diskriminacije, „Sl. glasnik RS“, br. 22/2009.
- 102) Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, „Sl. glasnik RS“, br. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017 i 113/2017 - dr. zakon.
- 103) Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, „Sl. list SRJ“, br. 11/2002, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018).
- 104) Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“ br. 25/2019.
- 105) Zaštitnik građana, Predlog za ocenu ustavnosti i zakonitosti člana 2. stav 2. tač. 4) i 5), člana 4. stav 1. tačka 1) i člana 9. stav 1. tačka 3) Uredbe o merama socijalne uključenosti korisnika socijalne novčane pomoći.
- 106) Zaštitnik građana, Mišljenje br. 40949 od 21.10.2016.
- 107) Zaštitnik građana, Poseban izveštaj Zaštitnika građana o sprovođenju Strategije za socijalno uključivanje Roma i Romkinja sa preporukama, Beograd 2019.

ANEKS – PREDLOG IZMENA I DOPUNA REGULATORNOG OKVIRA REPUBLIKE SRBIJE

Ustav Republike Srbije

Čl. 69. Socijalna zaštita, stav 1 dopunjuje se tako da glasi:

„Građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu I PRAVO NA ADEKVATAN ŽIVOTNI STANDARD, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.“

Unosi se novi član 70. koji glasi:

„Član 70. Pravo na stanovanje

Svako ima pravo na stanovanje koje podrazumeva pravo na adekvatan stambeni smeštaj za sebe i za svoju porodicu.

Republika Srbija i lokalna samouprava obezbeđuju finansijska sredstva u svojim budžetima za finansiranje mera za ostvarivanje prava na stanovanje.

Niko ne može biti iseljen ili preseljen iz stambenog smeštaja ukoliko njemu ili njegovoj porodici nije obezbeđen drugi adekvatan stambeni smeštaj.“

Član 71. Pravo na obrazovanje, stav 2 menja se i dopunjuje tako da glasi:

„Osnovno i srednje obrazovanje je obavezno i besplatno.“

Član 190. Nadležnost opštine, stav 1 tačka 4. dopunjuje se tako da glasi:

„4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, STANOVANJA, ZAPOŠLJAVANJA, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture;“

Član 190. Nadležnost opštine, stav 3 dopunjuje se tako da glasi:

„Opština se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava I RODNE RAVNOPRAVNOSTI, ZABRANI DISKRIMINACIJE, kao i o javnom informisanju u opštini.“

Zakon o lokalnoj samoupravi

Član 20. Nadležnost opštine, stav 1 tačka 4. dopunjuje se tako da glasi:

„4. stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti STANOVANJA, ZAPOŠLJAVANJA, prosvete (predškolsko vaspitanje i obrazovanje i osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje), naučnoistraživačke i inovacione delatnosti, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečije zaštite, sporta i fizičke kulture;“

Član 20. Nadležnost opštine, stav 1 tačka 10. dopunjuje se tako da glasi:

„10. stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, rodnoj ravnopravnosti, ZABRANI DISKRIMINACIJE, kao i o javnom informisanju u opštini;“

Član 55. dopunjuje se novim stavom 4 koji glasi:

„U opštini u kojoj pripadnici romske nacionalne manjine čine 1% i više od ukupnog broja stanovnika u opštinskoj upravi sistematizuje se radno mesto koordinatora za romska pitanja.“

ROMA REACTED

*Promoting good governance
and Roma empowerment
at local level*

SRP

Savet Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na evropskom kontinentu. Uključuje 47 država članica, od kojih su 26 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, međunarodni ugovor kojem je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Euvropski sud za ljudska prava nadgleda sprovođenje Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Evropska unija je jedinstvena privredna i politička organizacija 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona stanovnika. Da bi se to ostvarilo, zemlje Evropske unije uspostavile su tela za upravljanje Unijom i usvajanje njenih zakona. Glavna tela su Evropski parlament (koji predstavlja ljude Evrope), Veće Evropske unije (koje predstavlja državne vlade) i Evropska komisija (koja zastupa zajedničke EU interese)

<http://europa.eu>

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented
by the Council of Europe