



Најдобри практики за интегрирање на Ромите

Протокол за добри практики за интегрирање на Ромите



Финансирано од ЕУ



ПРОТОКОЛ ЗА ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ИНТЕГРИРАЊЕ НА РОМИТЕ

мај 2013

Овој извештај беше подготвен од страна на ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права како дел од проектот „Најдобри практики за интегрирање на Ромите“ (НПИР), со финансиска поддршка од Европската унија. Проектот НПИР ја изразува својата благодарност на Осман Балиќ и Ебен Фридман кои го изработија извештајот.

Овој Протокол за добри практики за интегрирање на Ромите ќе биде презентираан за време на втората средба на работната група за локална самоуправа за негово усвојување во Сараево, од 28 до 30 мај 2013.

Вовед

Овој документ е подготвен во рамки на проектот „Најдобри практики за интегрирање на Ромите“ (НПИР), кој го спроведува ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права на Западен Балкан во периодот од 2012-2013, со финансиска поддршка обезбедена од Европската унија (ЕУ) и земјите-членки на ОБСЕ. Преку вклучувањето на Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово*, поранешна Југословенска Република Македонија, Црна Гора и Србија, проектот има за цел да се обезбеди помош за исполнување на обврските за подобрување на состојбата на Ромите, кои овие држави ги имаат преземено во рамките на ОБСЕ на нивниот пат кон пристапување во ЕУ.

НПИР се состои од четири главни компоненти:

1. Учество во политичкиот и јавниот живот и носењето одлуки
2. Поддршка за владите за легализација на домувањето и населбите

* Оваа назнака е без штета по позициите за статусот, и е во согласност со UNSCR 1244/99 и мислењето на Меѓународниот суд на правдата за декларацијата за независност на Косово.

3. Борба против дискриминацијата и промовирање на видливоста за ромските заедници
4. Регионална соработка.

Целта на овој документ е да се поддржи споделувањето и повторувањето на добрите практики во општинската соработка во повеќе сектори за да се интегрираат Ромите¹ во локалното планирање и носење на одлуки на Западен Балкан. За таа цел, овој документ се заснова на Регионалниот извештај за борба против дискриминацијата и учеството на Ромите во носењето одлуки на локално ниво на НПИР и на мапирањето на општините кое беше спроведено во 2012.² Преку примена на пошироки принципи на добри практики во интегрирањето на Ромите, со системскиот пристап кој е наменет за единиците на локалната самоуправа и поделен во три главни фази, протоколот дава насоки за

1 Во целиот документ, упатувањето на Ромите е со намера да се применува еднакво и за Ашкалиите и Египќаните.

2 Види Регионален извештај за борба против дискриминацијата и учеството на Ромите во носењето одлуки на локално ниво (Варшава: ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, 2013); и Извештај за мапирање на општините за интегрирање на Ромите (Варшава: ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, 2012).

конкретни чекори кои треба да ги преземе локалната самоуправа во секоја од фазите. Оттаму, овој општ протокол може да послужи како извор на инспирација за единиците на локалната самоуправа кои се заинтересирани да воспостават трајна соработка со локалните ромски заедници пред кои тие се отчетни.

Пристапот кој е даден во овој протокол подразбира промовирање на одржливи локални практики преку првенствено ставање акцент на градењето на капацитетите на ромските соговорници кои потекнуваат од локалните заедници и создавање на формални структури на начин на кој на Ромите ќе им се овозможи да имаат активна и стабилна улога во подготовката на релевантни мерки за политики. Последователните чекори од процесот го истакнуваат систематскиот мониторинг и евалуација за да се обезбеди дека ефектите од спроведените политики се земени предвид за прилагодување на постојните политики и/или развој на нови политики. Со протоколот, исто така се бара да се направи прилагодување на политиката за справување со потребите на локалните ромски заедници на ресурсите на единиците на локалната самоуправа, како и со можностите за зголемување на расположливите ресурси.

Без да се одрекуваат тешкотиите од минатото и сегашноста во рамки на Западен Балкан, состојбата со Ромите во разни јурисдикции ширум регионот се карактеризира со значителни сличности. Заради постепениот на разни тешкотии да се процени квалитетот на образованието, просечното образовно ниво на Ромите е пониско отколку на општата популација, заради што Ромите остануваат послабо оспособени да учествуваат на конкурентниот пазар на труд дури и во (хипотетички) отсуство на дискриминација. Како резултат на тоа, Ромите тежнеат да ги пополнуваат оние занимања кои генерално се гледаат како непожелни од страна на општата популација, и вршат хонорарна, сезонска и/или неквалификувана работа. Обесправената позиција на Ромите во областа на здравството се илустрира преку животниот век кој е значително помал отколку кај неромското население. Живеалиштата на ромските домаќинства се честопати неправни гради кои се наоѓаат во *de facto* сегрегирани населби, на

кои им недостасува основна инфраструктура и имаат слаб пристап до јавните услуги. Иако состојбата во однос на застапеноста на Ромите во избраните тела покажува повеќе варијации во регионот, степенот до кој Ромите се застапени е генерално повисок на локално отколку на централно ниво, а учеството на ромските жени во јавниот живот на двете нивоа е пониско отколку кај мажите. Свкупно, комплексната и долготрајна маргинализација го прави интегрирањето на Ромите да биде како тест со лакмусова хартија во однос на усогласеноста со стандардите за човекови права, како и во однос на пристапувањето кон ЕУ.

Улогата на демократската локална самоуправа во етнички мешаните средини

Имајќи предвид дека Ромите речиси без исклучок претставуваат малцинство од жителите на единицата на локална самоуправа во која живеат, интегрирањето на Ромите во локалното планирање и носење на одлуки претставува посебна форма на добро управување во една етнички хетерогена средина. Целите на локалната политика во една таква средина може да се групираат во три пошироки теми, како што е прикажано подолу.

Тема 1: Безбедност

1. Спречување на локален меѓуетнички конфликт
2. Спречување на екстремизам, дискриминација и исклученост, работа на прекинување на чувствата против малцинствата и гарантирање на јавниот ред

Тема 2: Хармонија

1. Усвојување на консензуална демократија на локално ниво
2. Урамнотежување на социо-културните и политички интереси на мнозинските и малцинските етнички заедници
3. Соработка и реципрочна проверка и рамнотежа помеѓу конкурентните политички сили
4. Остварување на правата на културна автономност (на пр., културни институции,

информативни центри, образование на мајчин јазик)

5. Развивање на лојалноста на малцинските заедници преку прагматично обезбедување на услуги

Тема 3: Поддршка

1. Активно учество на малцинските заедници во локалниот јавен живот
2. Униформно буџетско планирање врз основа на потребите на малцинските заедници
3. Промовирање на социјално корисна економска дејност

Општи принципи

Иако овој протокол првенствено се фокусира на учеството во локалното планирање и носење одлуки, тој се заснова на пошироките принципи на добра практика во интегрирањето на Ромите, која треба да се инкорпорира во било која политика за Ромите. Тие принципи го вклучуваат следното:

- * *Експлицитна (но, не неопходно и исклучива)* намена за Ромите. Овој принцип се заснова на признавање на фактот дека потребите и загриженостите на Ромите како ранлива група мора да бидат земен предвид од самиот почеток на дизајнирање на политиките.
- * *Придонес за интегрирање и вклучување во редовните текови.* Иако политиките наменети за Ромите се неопходни, истовремено од клучна важност е таквите политики да го подобруваат пристапот до услуги кои се користат исто така и од неромското население, наместо да се создаваат паралелни услуги.
- * *Внимание на родовите прашања и учество на ромските жени.* За да се обезбеди реално и значајно учество на Ромите во носењето одлуки на локално ниво, од клучна важност е да се обезбеди целосно и еднакво учество на ромските жени во сите процеси на управување. Вклучувањето на ромските жени во носењето одлуки на локално ниво е исто така клучен чекор во справувањето со појавата на сложена маргинализација преку обезбедување дека загриженостите на ромските жени – кои се соочуваат

со разни форми на дискриминација врз основа на нивното етничко потекло и род – се разгледуваат во процесите на планирање и имплементација.

- * *Координација и поврзаност со други политики на локално и централно ниво, притоа земајќи ги предвид локалните потреби.* Постојењето на јасна поврзаност помеѓу слични политики на повеќе нивоа е корисно за да се избегне дуплирање и да се обезбеди ефективно користење на ресурсите. Локалните политики наменети за Ромите треба да ги земат предвид стратегиите и акциските планови за Ромите кои се усвоени на централно ниво.
- * *Справување со повеќекратни аспекти на даден проблем преку холистички пристап.* Тесно поврзан со претходните два принципи, овој принцип предвид ја зема комплексната природа на маргинализацијата на Ромите, која повикува на поврзувања помеѓу разни области на политики.
- * *Создавање на ефекти на повторување.* Секаде каде тоа е можно, активностите треба да се подготвуваат на начин на кој ќе се постигнат подобрувања во кругот на директни корисници или во тематски области освен оние кои се опфатени со активностите. На пример, иницијативите кои се фокусираат на економското зајакнување на возрасните имаат потенцијал да придонесат кон подобрување на пристапот на децата до образование.
- * *Обезбедување на правична застапеност.* Владите треба да создаваат услови за малцинските заедници да учествуваат во јавните работи и јавната администрација на централно и локално ниво како одраз на разликите во популацијата. За таа цел, треба да се изнајдат начини за да се промовира вработувањето и задржувањето на лица кои припаѓаат на малцинските заедници во јавниот сектор.
- * *Промовирање на развој на пул од способни соговорници.* Степенот до кој познавањата на припадниците на локалните ромски заедници може да се применат на развојот и имплементацијата на соодветни политики е интегрално поврзан со капацитетот на оние кои го

обезбедуваат таквото знаење. Иако дел од градењето на капацитетите може да се постигне на краток рок преку наменски програми за обука со локалните ромски активисти и преку развојна работа за заедниците, сепак долгорочното градење на капацитетите има функција на подигнување на образовното ниво на ромската популација во целина.

- * **Системски мониторинг и евалуација.** Ефективноста на политиките наменети за Ромите треба да се мери во однос на соодветни показатели од приборите основни податоци кои се распределени на етничка и родова основа, обработени и зачувани во согласност со европските стандарди за заштита на личните податоци. Покрај тоа што мониторингот на имплементацијата ќе се спроведува тековно, имплементацијата на политиките треба да подлежи и на редовна професионална надворешна евалуација. Критериумите за остварувања кои се применуваат во евалуацијата треба да претставуваат цели кои се поставени во време на усвојување на политиката, со подготвени корективни мерки кога наодите од евалуацијата покажуваат дека тие се неопходни.

Чекори за интегрирање на Ромите во локалното планирање и носење одлуки

Принципите кои се наведени во претходниот дел треба се применуваат заеднички при разгледувањето на било која политика наменета за Ромите. За одржливо учество на Ромите во планирањето и носењето одлуки на локално ниво потребен е систематски пристап. Трите главни фази на овој процес се:

1. Подготовка на теренот за ромското граѓанско општество и локалната администрација да работат заедно;
2. Развој на локални политики за и со Ромите;
3. Имплементација на практични политики.

Покрај тоа, за втората и третата фаза од процесот корисно е да се размислува како процес на циклус во кој искуствата од имплементацијата на политиката ја даваат

основата за подобрување на постојните политики и развивање на нови. Интегрален дел на овие фази и на циклусот кој тие го формираат се мониторингот и евалуацијата.

Останатиот дел од овој документ го сочинуваат конкретните чекори кои единиците на локалната самоуправа можат да ги преземат во секоја од фазите за интегрирање на Ромите во локалното планирање и носење на одлуки.

Фаза 1: Подготовка на теренот за ромското граѓанско општество и локалната администрација да работат заедно

Земајќи ја предвид маргинализираната положба на ромската популација, првиот чекор кон одржливо учество на Ромите во локалното планирање и носење на одлуки е да се идентификуваат Роми соговорници кои ќе работат заедно со единиците на локалната самоуправа на развојот и имплементацијата на релевантни политики. Вклучувањето на ромски жени помеѓу соговорниците е од клучна важност за да се обезбеди дека на родовите прашања е посветено соодветно внимание во последователните фази од процесот.

- * Во однос на граѓанското општество, потребно е пред сè да се утврди дали работата на постојните ромски организации ги одразува интересите на локалната ромска заедница. Оному каде тоа е така, локалните власти треба да направат залажби за градење на капацитетите на организациите кои се неопходни за да функционираат како способни партнери. Оному каде тоа не е случај, локалните власти треба да размислат околу давањето поддршка за воспоставување на адекватна платформа со која ќе се приближат ромските активисти со претставниците на јавните институции на локално ниво во областите за култура, образование, медиуми и социјална заштита, како и претставниците на самата единица на локалната самоуправа.
- * Оному каде тие се воспоставени во рамки на локалната администрација, медијаторите помеѓу локалните ромски

заедници и официјалните институции (на пр: координатори за ромски прашања, здравствени медијатори, асистенти за настава) треба да одиграат важна улога. Онаму каде медијатори се Ромите, тие може да послужат како соговорници од локалните ромски заедници. Онаму каде медијаторите не се Роми, тие може да придонесат за идентификување на ромските соговорници и да работат заедно со Ромите на развојот и имплементацијата на локалните политики.

Независно дали ромските соговорници се од граѓанското општество или од локалната администрација, основата за нивно идентификување треба да биде евиденција за нивната работа за доброто на локалната ромска заедница.

Фаза 2: Развој на локални политики за и со Ромите

Откако ќе бидат идентификувани соодветни соговорници од сите страни, следниот чекор е да им се овозможи да имаат активна улога во подготовката на мерки кои се во корист на локалните ромски заедници. Подчекорите во развојот на локалните политики за и со Ромите вклучуваат формирање на меѓуетничко советодавно тело и подготовка на практични документи за политики.

За да се обезбеди координираноста на релевантните политики во раната фаза во текот на подготовката, треба да се формира повеќесекторско советодавно тело за етничките заедници и меѓуетничките односи, на кое треба да му се даде законски статус според кој ова тело треба редовно да биде консултирано, а дадениот придонес од страна на телото да биде земен предвид во процесите на носење одлуки. Ова тело треба да го сочинуваат претставници на ромските организации на граѓанското општество и од сите други етнички заедници кои се присутни во единицата на локална самоуправа, како и претставници од локалната администрација кои се одговорни во областа на културата, образованието, здравствената заштита, локалниот економски развој, медиумите, јавната безбедност, социјалната заштита и урбанистичкото планирање. Исто така, во

рамките на ова тело треба да се обезбеди правична застапеност на жените.

Меѓуетничките тела кои се формирани заради локалните потреби и се поддржани од единиците на локалната самоуправа имаат потенцијал не само да го зголемат учеството на локалните Роми (меѓу другото) во носењето одлуки, туку и генерално да се подобри квалитетот на меѓуетничките односи. Маргинализацијата на Ромите повикува на потреба од таргетирани мерки. Подготовката на таквите мерки за возврат подразбира потреба од ситуациона анализа за локалното ромско население за да се идентификуваат приоритетите и да се даде основата за мерење на напредокот. Покрај ситуационата анализа, реална проценка на буџетските, човечките и техничките капацитети на локалната администрација треба да се спроведе во поглед на обезбедување сигурност дека усвоените политики за справување со идентификуваните приоритети може всушност да се спроведат.

За да се овозможи ефективно справување со комплексната и долготрајна маргинализација на Ромите, локалните политики треба генерално да ги содржат приоритетите во следните области (наведени по азбучен ред):

- * Матична евиденција на граѓаните;
- * Културолошко интегрирање;
- * Образование;
- * Економско зајакнување и вработување;
- * Животни услови во ромските населби;
- * Јавно здравје; и
- * Ефективно учество на Ромите во јавниот сектор.

Документите за локални политики, како што се акциски планови во областите кои се наведени погоре, не само што укажуваат на приоритетот кој локалните власти го поставиле за интегрирање на ромските гласачи, туку исто така тоа претставува начин за операционализација на стратешките документи кои се усвоени на централно ниво и нивно прилагодување на локалните околности. Таквите документи треба да бидат изработени од работни групи кои се составени од три типа на чинители:

- * Претставници на релевантните тела на јавната администрација;
- * Претставници на ромските организации на граѓанското општество; и
- * Медијатори помеѓу локалните ромски заедници и официјалните институции.

Фаза 3: Имплементација на практични политики

Значајното учество во локалното планирање и носење одлуки подразбира дека не само локалните ромски заедници се вклучени во развојот на локални политики кои се наменети за нив, туку дека политиките се спроведуваат на начин на кој се даваат конкретни подобрувања во секојдневното живеење во заедниците.

Обезбедувањето на сигурна имплементација на политиките подразбира дека истите треба да бидат усвоени од страна на избрани локални собранија заедно со соодветно финансирање кое е јасно назначено во наменските буџетски ставки. Потребните финансиски средства кои ги надминуваат средствата кои се расположливи од локалниот буџет честопати може да се обезбедат од надворешни извори, како што е

централниот буџет или донатори. Меѓутоа, на долг рок, политиките кои ќе се покажат како успешни во подобрувањето на локалните ромски заедници треба да се финансираат на неограничена основа од локалниот буџет.

Промените во состојбата на локалните ромски заедници кои резултираат од имплементацијата на политиките треба да се следат континуирано од страна на работните групи кои ги изработиле тие политики и редовно да се мерат преку објективни надворешни евалуации на основите кои се поставени како дел од ситуационата анализа спроведена во Фаза 2, како што беше опишано погоре. Информациите за имплементацијата и резултатите од политиките треба да се презентираат и дискутираат во избраните локални собранија, покрај тоа што за нив ќе биде информирана и пошироката јавност. Со затворањето на циклусот со претходната фаза, овие информации треба да се дадат како повратни информации за процесот во форма на прилагодување на политиките и/или развој на нови локални политики за и со Ромите.

Чекорите за интегрирање на Ромите во локалното планирање и носење одлуки се претставени во графичкиот приказ подолу.



