

ПРИЛОЗИ СТРАТЕГИЈИ УНАПРЕЂЕЊА ПОЛОЖАЈА РОМА

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SPECIAL EDITIONS

Book DCLXXIV

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 106

RESEARCHING COMMITTEE FOR CUSTOMS AND LIFE OF ROMA

CONTRIBUTIONS TO THE STRATEGY FOR IMPROVING ROMA STATUS

Accepted for publication at the 4th Session of the Department of Social Sciences, held on April 15, 2014, after being reviewed by Academician *Tibor Varadi*, Professor *Dragoljub B. Đorđević* and Dr. *Goran Bašić*

E d i t o r s

Academician

TIBOR VARADI

Prof. DRAGOLJUB B. ĐORĐEVIĆ, PhD

GORAN BAŠIĆ, PhD

BELGRADE 2014

OMBUDSMAN

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

ПОСЕБНА ИЗДАЊА
Књига DCLXXIV

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА
Књига 106

КОМИСИЈА ЗА ПРОУЧАВАЊЕ ЖИВОТА И ОБИЧАЈА РОМА

ПРИЛОЗИ СТРАТЕГИЈИ УНАПРЕЂЕЊА ПОЛОЖАЈА РОМА

Примљено на IV скупу Одељења друштвених наука од 15. априла
2014. године, на основу рецензија академика *Тибора Варадија*,
проф. др *Драгољуба Б. Ђорђевића* и др *Горана Башића*

Уредници

академик

ТИБОР ВАРАДИ

проф. др ДРАГОЉУБ Б. ЂОРЂЕВИЋ

др ГОРАН БАШИЋ

БЕОГРАД 2014

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

СИРОМАШТВО РОМА И АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ*

ГОРАН БАШИЋ**

А п с т р а к т. – Сиромаштво Рома је структурно, карактерише га друштвена искљученост и неравноправан однос према грађанима ромске националности. Такво сиромаштво је друштвено неоправдано, оптерећује јавне фондове и безбедност. Отклањање структурног сиромаштва захтева планске и систематске мере којима управља јавна управа. У Европи постоје различите политике и праксе борбе против структурног сиромаштва које увек садрже посебне, афирмативне мере које се најчешће предузимају приликом школовања и запошљавања Рома. Успех ових мера зависи од друштвене подршке, њиховог нормирања и способности јавне управе да их спроведе. У Србији мере афирмативне акције у вези са отклањањем структурног сиромаштва Рома нису прописане, постоје снажни друштвени отпори њиховом успостављању и нису развијени капацитети јавне управе да управља процесом интеграције Рома. Да би се то превазишло неопходна је како темељна реконструкција политике мултикултуралности тако и развијање друштвених и институционалних ресурса за обезбеђивање услова пуне равноправности грађана.

Кључне речи: Роми, сиромаштво, афирмативне мере, инклузија, јавна управа.

ЗАШТО ЈЕ СИРОМАШТВО РОМА ДРУКЧИЈЕ?

Већина Рома у Србији живи у лошим условима – најчешће не завршавају ни основну школу, нису конкурентни на тржишту рада, њихов животни стандард је испод националног минимума, а животни век краћи од просечног

* Рад је написан као резултат рада на пројекту „Мултиетницитет, мултикултуралност, миграције – савремени процеси“ (број. 177027) Етнографског института САНУ, Београд.

** Виши научни сарадник у Институту друштвених наука, секретар Комисије за проучавање живота и обичаја Рома.

животног века осталих грађана. О патњама Рома исписане су научне студије, дисертације, објављена је бројна литература и мање-више утврђена већина проблема с којима се сучавају и који су узрок генерацијског и тешког сиромаштва у којем живе. Говорећи о сиромаштву Рома академик Милош Мацура је, пре скоро две деценије, употребио поређење да су они „беднији од најсиромашнијих“ и од тога бољег описа њиховог положаја ни до данас нема. Сузбијање последица тешког сиромаштва, на које се указује у појединим извештајима, је у одређеној мери напредовало. Ипак, пре свега се указује на све оно што је пропуштено да се предузме, него што се пружају мерљиви подаци о постигнутим резултатима.³

Шта „србијански“ Роми имају? Имају своју културу, језик богат дијалектима, традицију и обичаје који се од традиција других народа не разликују више него што се њихове традиције и обичаји међусобно разликују. У нашем друштву живе и раде књижевници, сликари, музичари, политичари, професори, учитељи, лекари, занатлије ромског порекла. Не би било пристojно пребројавати колико се њих изјашњава о свом етничком пореклу. Међутим, то је људска снага која битно може да допринесе померању са „мртве тачке“ друштвене немоћи на којој се Роми предуго налазе очекујући конкретну државну акцију која треба да им пружи ослонац у борби са сиромаштвом.⁴ Роми имају и изузетну националну и културну виталност која је током њихове бурне историје, кад су се из своје прапостојбине на Индијском полуострву раселили по свим континентима, била превага у опстанку заједнице. Ова заједница се, политички, војно, економски и у сваком другом погледу налазила у битно лошијем положају од социјетално територијализованих заједница. Део те виталности чини и колективно памћење у којем чврсто преовладава сећање на неправде које су утицале на личне судбине, али и трајно мењале идентитет групе. У савременој поезији ромских песника све чешће таква искуства указују на снагу колективног беса и немоћи:

³ „Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома“, Заштитник грађана, 2013. године (<http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr>); „Истраживање вишеструких показатеља 2010“, Републички завод за статистику и UNICEF, Београд, 2012. (Марија Колин, *Обрасци животоа у сиромаштву и нове њарадијме Евројске уније*, Социологија L No 2/2008).

⁴ Нестајање „средње класе“, продубљивање разлика између развијених и неразвијених земаља указали су на нове димензије борбе са сиромаштвом у савременом свету. Лучоноше борбе против сиромаштва јесу Уједињене нације, али и Светска банка, међународне невладине организације, а већина држава је, пре свих САД, предузела корените реформе како би ублажила последице економског раслојавања становништва. (Марија Колин, *Обрасци животоа у сиромаштву и нове њарадијме Евројске уније*, Социологија L No 2/2008).

„Враћам се
У неке моје прошле дане.
Кад се сетим школе,
Те моје задње клупе и мене самог у њој
Заболи ме што нисам знао
Да у „дневнику“
Испред мог имена,
Стоји велико Ц.
Тада нисам знао
Из туђих очију читати презир.
Чак и на задњем месту
Некоме сам сметао.
Покорен, кроз живот пролазим,
Идем погнуте главе.
Зар постоји и нешто горе од тога?
Цигани, ми с смо цвеће иза жице.
Верујте ми,
Своје име никоме
И никад нећу рећи.
Зваћу се велико Ц“.

(Предраг Јовичић, „Велико Ц“, у *Антологија ромске поезије*, Сарајевске свеске, 39–40, 2013)

Обједињени културом гета, искључени из главних друштвених токова, немоћни да утичу на побољшање свог положаја, Роми се, ишчекујући свакодневно најављиване промене, прилагођавају стварности. Преживљавају, довијају се, и у недостатку системских решења користе ситне пукотине у постојећим околностима, прикривају се у идентитетима комшија, говоре другим језицима, прихватају различите вере и обичаје. У недостатку снажнијег националног покрета и програма, сиромаштво је постало чувар аутохтоности групе и идентитета. То је још једна противречност и особеност живота Рома.

У „Извештају о спровођењу Стратегије за унапређивање положаја Рома“ Заштитник грађана доследно истражује шта то јавној управи у Србији недостаје да би могла да створи услове за сузбијање сиромаштва Рома и обезбеди њихову социјално економску интеграцију. Омбудсман препоручује надлежним органима да предузму посебне мере како би поспешили друштвено укључивање Рома. Ипак, у јавности се све чешће чују негодовања. Део грађана сматра да се сиромаштво Рома ни по чему не разликује од сиромаштва других и да је неоправдано прописивати и предузимати посебне

мере и олакшице у школовању и приликом запошљавања грађана ромске националности. Критичари мера „афирмативне акције“ најчешће забрављају да су оне зајамчене чланом 21, ставом 4 Устава,⁵ прописане чланом 4. Закона о заштити права и слобода националних мањина⁶ и да нису новина у нашем правном поретку и друштвеном животу, јер се сличне мере примењују ради обезбеђења фактичке равноправности грађана са инвалидитетом.⁷

Критичари су, такође, сметнули с ума, или не знају, да сиромаштво Рома јесте битно другачије од сиромаштва других, јер је већина Рома искључена из друштвеног живота, генерацијама живи у беди и из ње не могу изаћи без државне помоћи и друштвене солидарности. Такво сиромаштво је структурно и од „обичног“ сиромаштва, које карактерише недостатак средстава за достојанствен живот, разликује се по социјалној искључености људи, односно немоћи јавних политика да им обезбеде пуна грађанска права и сигурност.

Дакле, сиромаштво је статично стање, условљено недостатком одговарајућих прихода, а социјална искљученост је динамичан и сложен процес.⁸ Структурно сиромаштво је препознатљиво јер се стилови живота њиме погођених група становништва битно разликују од просечног стандарда живота. По правилу, овакво сиромаштво погађа генерације, трајно је, због чега им је образовање недоступно, а оно представља главни оно ослонац преовладавања тешкоћа. „Противотров“ за структурно сиромаштво нису социјална давања, већ свеукупно просвећивање и економско оснаживање појединаца и породице. Оно се без интервенције државе не може уклонити и уколико се на његове тешке последице не одговори инклузивним јавним политикама долази до друштвеног раслојавања на социјалне класе, а уколико су припадници неке етничке групе посебно погођени трајним, генерацијским сиромаштвом онда се може рећи да је реч о припадницима посебне „етно-класе“. Овакво сиромаштво је друштвено најнеисплативије и опасност је друштвеном развоју и стабилности.

⁵ „Службени гласник РС“, бр. 98/2006.

⁶ „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 – др. Закон и 97/2013 – одлука УС.

⁷ Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Службени гласник“, бр. 36/2009 и 32/2013) и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом („Службени гласник РС“, бр. 33/2006).

⁸ Зоран Шућур, „Сиромаштво: теорије, концепти, показатељи“, Правни факултет, Загреб, 2001.

О ЈЕДНАКОСТИ И ПРАВИЧНОСТИ

Да би се обезбедила друштвена стабилност и развој, поред осталог, потребно је елиминисати структурно сиромаштво, односно неопходно је да држава развије одговарајуће јавне политике којима ће обезбедити социјално и економско укључивање грађана погођених овим најтежим обликом сиромаштва. У основи јавних политика унапређења социјално-економског, образовног и културног положаја људи погођених сложеним последицама структурног сиромаштва јесу посебне (афирмативне) мере којима им држава обезбеђује праведнији положај у друштвеној утакмици. Таквим мерама најчешће се обезбеђује приступ образовању и равноправније запошљавање. Њихов карактер је привремен, оне се гарантују до момента када њихово постојање губи сврху пошто се отклоне узроци због којих су уведене. Афирмативним мерама се обезбеђује правичнији приступ правима за грађане који се, због дуготрајног утицаја неповољних социјално економских чиниоца, налазе у положају који је извор њихове грађанске неједнакости и друштвене искључености.

Уставом и законима призната једнакост грађана не гарантује рањивим групама, међу којима су и Роми и особе са инвалидитетом, да ће им једнак приступ правима омогућити и то да их равноправно остварују. Да би се то обезбедило потребно је да се циљаним афирмативним мерама стварају правичнији услови у којима се припадницима ових друштвених група гарантују одређене олакшице приликом остваривања права која су од значаја за отклањање дуготрајних неповољних животних услова и дискриминације.



Извор: РР презентација Давора Рака,
координатора програма UNHCHR у Србији

Амерички председник Линдон Џонсон, који је поред свог претходника председника Џ. Ф. Кенедија, био најзаслужнији за спровођење идеја и захтева Афроамеричког покрета за признавањем равноправности и забрану дискриминације описао је суштину афирмативних мера метафором о спутаном тркачу. Наиме, залажући се за то да се једнакост права омогући политиком стварних могућности председник Џонсон је указивао на то да је положај црначког становништва лош јер су погођени структурним сиромаштвом, искљученошћу и обесхрабрујућим социјално-културним наслеђем: „Не можете узети човека који је годинама спутан ланцима, ослободити га, довести га на стартну линију трке и рећи му – ти си слободан такмичити се са другима, и још праведно веровати да сте били потпуно поштени.“⁹

За успех мера афирмативне акције у САД одлучујуће је било то што је, упркос отпорима, постојала снажна друштвена подршка њиховом спровођењу и опредељење ка остваривању прагматичног циља – реалног укључивања црначког становништва.¹⁰ У том процесу, важније од законом утврђене забране дискриминације приликом запошљавања и куповине некретнина била је пракса коју су развијали судови и универзитети.

Јавну политику посвећену укључивању црначког становништва, која се потом проширила и на друге рањиве групе, пратила је снажна друштвена подршка у којој су значајно место имали медији, феминистичке организације и организације које су заступале права Афроамериканаца.¹¹ Судови су, све до јачања утицаја конзервативне Реганове администрације, успоставили праксу у којој је приликом доношења пресуда у вези са дискриминацијом све присутније било закључивање судија у којима су разматране специфичности рањивих група.

Међутим, критичари афирмативних мера су успели да, позивајући се на II и XIV амандман Устава САД којима се гарантује грађанска једнакост, оспоре у извесним случајевима одлуке универзитета о повлашћеном упису студената афроамеричког и хиспаноамеричког порекла. Одбрана присталица афирмативних мера на конзервативне нападе била је заснована на логички

⁹ Видети у: Милан Месић, „Мултикултуралност“, Школска књига, Загреб, 2005, стр. 358.

¹⁰ Видети у: Michael C. Dawson, „Behind the Mule: Race and Class in African-American Politics“, Princeton University Press, 1994; Hanes Walton, „The Political Philosophy of Martin Luther King, Jr.“, Greenwood, 1971.

¹¹ Заговарањем и деловањем издвајала се National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) која је окупљала све снажнију афроамеричку политичку и културну елиту, али и грађане који су личним учешћем чинили да покрет за признавање грађанских права црнаца у Америци постане не само један од најмасовнијих покрета у историји, већ и да задобије снажну грађанску подршку (<http://www.naacp.org>).

утемељеном и у пракси провереном ставу – забрана дискриминације и нормативна грађанска једнакост нису исправиле последице дуготрајне неправде које су мањине трпеле, односно применом ових мера нису нестали прикривени, али веома снажни, услови структурне социјално-економске неједнакости. Њихов утицај се може отклонити једино увођењем посебних мера које овим рањивим групама дају правичнију позицију приликом школовања и образовања. Та стратегија се показала успешном тако да је свега пар деценија касније концепт социјалне правде и отклањања последица историјске дискриминације замењен концептом „разноликости“ која је требало да афирмативним мерама да другачији вредносни смисао, односно да насупрот мултикултуралном обрасцу супротстави мултикултуралистички којим је подстицано образовање којим се развијају интеретничке везе између студената и тиме обогаћује друштвена кохезија.¹²

Искуства Афроамериканаца и Хиспаноамериканаца у вези са мерама афирмативне акције су позитивна. Њима није отклоњена ксенофобија, нити потпуно отклоњена дискриминација, али су отворени канали друштвене промоције и укључивања рањивих група. Она су касније примењена и у другим мултикултуралним државама,¹³ где су резултати били различити, посебно они постизани у Европи.

МЕРЕ АФИРМАТИВНЕ АКЦИЈЕ У ЕВРОПИ

У европској политичкој култури и правним системима нема јединственог приступа успостављању јавних политика које садрже афирмативне мере за рањиве групе. За поједине државе, Енглеску, Ирску, Словачку и Мађарску, ове мере се предузимају искључиво да би се положај дуготрајно занемариваних или дискриминисаних друштвених група што више уједначио са статусом „већине“. Недавне критике политика мултикултуралности, које је поред осталих европских државника, упућивао и британски премијер Дејвид Камерон,¹⁴ поткопале су уверење да је у поменутих државама постигнут консензус о суштини афирмативних мера – постепена елиминација неједнакости, отклањање узрока који су у основи друштвене неједнакости и компензација

¹² Sonia Nieto, „Affirming Diversity: The Sociopolitical Context of Multicultural Education“, Longman, 2000.

¹³ Видети у: Jane Hodges-Aeberhard & Carl Raskin, „Affirmative Action in the Employment of ethnic minorities and persons with disabilities“, ILO, Geneva, 1997; „International Perspectives On Positive Action Measures – A Comparative Analysis In The EU, Canada, USA and South Africa“, EC & University of Bradford, 2009.

¹⁴ http://www.nytimes.com/2011/02/06/world/europe/06britain.html?_r=0

групама које се налазе у таквом положају. У Енглеској су предузимане различите акције како би се суштина ових „балансирајућих“ мера објаснила и приближила грађанима. Донети су закони¹⁵ на основу којих је требало да се афирмативне мере спроведу и развијају.¹⁶

У Мађарској мере афирмативне акције су сконцентрисане ка томе да се кроз образовање отклоне основе неједнакости Рома. Организацијом мреже јавних „мањинских“ школа, међу којима постоје и „ромске“, омогућено је да се у релативно кратком периоду ишколују и радно оспособе генерације ученика. У „Ганди гимназији“, у Печују се на ромском, односно дијалектима које говоре Роми у Мађарској, и мађарском спроводи настава од предшколског до краја средњошколског образовања. Упркос томе што је концепт школе начелно инклузиван, односно омогућава и ученицима из других етничких група да се школују у овој установи, већина ученика је ромског порекла. За њих је обезбеђен одговарајући ученички стандард (исхрана, смештај), а њиховим породицама подршка у школовању деце. Критике овог модела афирмативне акције износе како њиме није обезбеђено укључивање ромских ученика, већ да се они школују изоловано, као и да га не прате одговарајуће мере којима би се омогућило запошљавање. У Мађарској се ученици ромског порекла уз пуно проблема школују и у другим јавним школама.¹⁷

У другим европским државама мере афирмативне акције су тек део шире политичке и друштвене акције, односно културне политике која има за циљ стварање и очување стабилног друштва. У Холандији, ове мере су важна полуга у стратегији управљања различитостима, помоћу које би требало трајно отклонити узроке и последице дискриминације и стереотипа. Скандинавске државе Данска и Шведска, за које постоји уврежено мишљење да су државе „социјалне правде“ сматрају да мере афирмативне акција имају смисла само уколико за њихово спровођење постоји снажна друштвена подршка. Аустрија, на супрот још једном често навођеном мишљењу да су мере афирмативне акције привремене и да су намењене само рањивим групама,

¹⁵ Закон о једнакости (Equality Act) из 2010. године је донет са циљем да обједини антидискриминационе мере и мере којима се подстиче фактичка једнакост рањивих група (расне и сексуалне мањине, особе са инвалидитетом, жене, посебно труднице).

¹⁶ Недавна запажања Џесија Џексона, саборца Мартина Лутера Кинга и једног од вођа покрета Афроамериканаца, да је Британији потребан власти план афирмативне акције како би спречила да се продубе дугогодишње расне неправде, указују на слабости система за које се веровало да је успешан. (www.m.nationalreview.com/article/366959/jesse-jacksons-futile-feud-oxbridge-jonathan-bronitsky; www.voice-online.co.uk/article/jesse-jackson-lets-fight-today-s-fight)

¹⁷ Katalin R. Forray, „Special needs and alternative strategies, Roma/Gypsy education in Hungary“, in Maja Miskovic, ed., *Roma Education in Europe, Practices, policies and politics*, Routledge, 2013.

успоставља концепт по којем су оне доступне сваком ко се нађе у неповољном положају.¹⁸

У Европској унији и другим европским земљама не постоји јединствена стратегија или политика мера афирмативне акције према рањивим групама. Европска комисија је директивама,¹⁹ препорукама и успостављањем антидискриминационих инструмената и тела наговестила основ над којим ће се развијати јавне политике у којима ће афирмативне мере бити полуга помоћу које би требало обезбедити нормативну и фактичку једнакост рањивих група. Од државе до државе, такве јавне политике се разликују, а успешност спровођења афирмативних мера зависи од тога да ли су оне друштвено прихваћене, јасно прописане и да ли су обезбеђени услови за њихово равномерно спровођење у локалној заједници.

У Извештају о упоредним искуствима примене мера афирмативне акције у ЕУ, САД, Канади и Јужној Африци стручњаци Универзитета у Брадфорду нарочито истичу да су оне, упркос уоченим слабостима, у појединим европским државама допринеле остваривању укључивања рањивих група, међу њима и Рома. Стручњаци истичу да је у том процесу било значајно то што су државе прописивале мере афирмативне акције и што су успостављале стручну администрацију за њихово управљање, праћење и прилагођавање променама. Успешност мера у Енглеској и Ирској остварена је искључиво због доследне примене прописа којима је осмишљена проактивна обавеза послодаваца у вези са осигурањем једнакости различитости. У Енглеској је законом утврђена основа за увођења афирмативних мера на основу старости, инвалидности, пола, расе, религијских уверења и сексуалне оријентације, а у Ирској је ова листа проширена и на путнике (*Traveller community*²⁰).

Такође су различита и искуства европских држава у вези са обезбеђивањем одрживости афирмативних мера. Економски стабилније државе, са развијенијом административном и грађанском културом, определиле су се за буџетско финансирање мера и тиме обавезале владе да се старају о њиховом

¹⁸ „International Perspectives On Positive Action Measures – A Comparative Analysis In The EU, Canada, USA and South Africa“, EC & University of Bradford, 2009.

¹⁹ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02/12/2000 P.0016 – 0022; Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026.

²⁰ Под појмом „Traveller communities“ у Великој Британији се подразумевају Цигани (*Gypsies*) и ирски и шкотски путници који се, поред тога што живе номадским начином живота, међусобно битно разликују. Правно признавање статуса номадских група је различито у британским државама. Сматра се да између 270.000 и 360.000 људи живи номадским начином живота.

спровођењу.²¹ Државе које су се у складу са Копенхашким и другим критеријумима придружиле Европској унији, углавном су своје афирмативне мере осмишљавале на подршци различитих европских фондова и средства су прибављана на основу пројеката државних и локалних власти или невладиних организација, што није обезбедило одрживост и пуну учинковитост мера. Најчешће, мере спроведене на основу *ad hoc* одобрених пројеката нису прописане што додатно доводи у сумњу одрживост афирмативних мера и остваривање циљева због којих су осмишљене. У Мађарској и Словачкој, поред јавних фондова намењених смањивању сиромаштва Рома, подстицана је и иницијатива да се кроз приватне фондове додатно оснажи овај процес, међутим, то је изазвало отпоре грађана других националности који сматрају да се тиме нарушава равноправност.

Пропусти начињени у вези са осмишљавањем мера и обезбеђивањем друштвене и институционалне подршке њиховом одрживом спровођењу довели су до проблема који су добили радикалне облике друштвене сегрегације. Наиме, мађарске ултрадесничарске организације су прво организовале „народне страже“ које је требало да заштите грађане од ситних крађа пољопривредних производа и имовине које су наводно чинили Роми, а потом и маршеве кроз места у којима живе Роми ширећи страх и атмосферу сличну погромима Рома у Другом светском рату. На овакав шовинизам уследио је једини могући одговор – други шовинизам. Роми су почели да организују своје народне страже и траже сигурност у јачању кохезије унутар етничке заједнице.²² Убрзо након тога са истим мотивима организоване су и страже у Војводини. У Чешкој, у месту *Ústí nad Labem*, подигнут је „зид срама“ којим је требало одвојити Роме од осталог становништва.

Различита искуства европских држава у вези са мерама афирмативне акције и програмима интеграције Рома указују на битно различите приступе мултикултуралности у различитим деловима Европе, али и на различите друштвене, материјалне и административне могућности за борбу против сиромаштва и дискриминације. За сада нема довољно снажног институционалног одговора на расизам и недопустиве пропусте и грешке у вези са применом политике једнакости (равноправности) која је у основи европских вредности, али постоје инспиративна искуства држава које су успостављајући и развијајући инклузивне политике оснаживале рањиве групе. Проблеми у вези са етничком димензијом мултикултуралности који су испољени

²¹ „The situation of Roma in 11 EU Member States“, Survey results at a glance, FRA, UNDP, 2012.

²² Видети: <http://www.e-novine.com/svet/svet-vesti/70982-Maarski-Romi-organizuju-protiv-faista.html>; Башић Горан, „Политичка акција“, Чигоја штампа, Београд, 2010.

током последње глобалне економске кризе указали су на слабости европских мултикултуралних политика, које подразумевају и афирмативне мере, али су још једном скренули пажњу на сложеност феномена етницитета у друштвеним односима.

АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПОЛОЖАЈА РОМА У СРБИЈИ

Речено је да Устав и прописи Републике Србије јамче мере које би требало предузети ради постизања пуне равноправности група које се дуготрајно налазе у неповољном положају. Поменуто је и то да су такве мере уређене законима и другим прописима у вези са друштвеним укључивањем особа са инвалидитетом и да су упркос, бројним недостацима и пропустима, дале одређене резултате, посебно у стварању одрживе управне инфраструктуре и креирања инклузивних јавних политика њиховог образовања и запошљавања.

Када је реч о мерама афирмативне акције посвећених искорењивању сиромаштва Рома и њиховом друштвеном укључивању, треба назначити, да се одређени програми „охрабривања“ и подршке Ромима примењују у образовању и приликом запошљавања, али да они нису ближе прописани. Изузетак је Закона о основама система образовања и васпитања који у ставу 3 члана 99²³ начелно утврђује да „изузетно, поједина лица или групе лица могу да се упишу у средњу школу под повољним условима ради постизања пуне равноправности у стицању образовања, у складу са мерилима и по поступку који пропише министар“. Рок за доношење подзаконског акта истекао 2012. године, али ни за школску 2013/14. годину министар га није прописао.²⁴

У „Извештају о остваривању Стратегије за унапређивање положаја Рома“ заштитник грађана указује на то да се одређене мере „афирмативне акције“ приликом уписа ромских ученика у средње школе и на факултете примењују од 2003. године, те да се њиховом применом, на годишњем нивоу, обезбеди неколико стотина места за ученике и студенте ромске националности. У средње школе ученик се распоређује у жељену школу на основу испуњене листе жеља у образовни профил за који има и до 30 поена мање од просека жељеног образовног профила, с тим што се по једном одељењу једног образовног профила распоређује по један ученик ромске националности. То значи да ће се ученик ромске националности уписати у жељену школу уколико има 30

²³ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

²⁴ Приликом уписа у средње школе примењују се Мишљење Министарства просвете и спорта бр. 6–003/2005–01/59 од 22. јуна 2005. године.

бодова мање од просека потребног за упис у ту школу – уколико тај просек износи 90 бодова, ученику ромске националности је довољно да на основу успеха у осмогодишњем школовању и завршном испиту прикупи 60 бодова. У спровођење ове афирмативне мере укључен је и Национални савет ромске националне мањине и невладине организације које упућују мишљење Канцеларији за људска и мањинска права о ученицима који су испунили поменуте услове. Предлоге Канцеларија прослеђује Министарству просвете, науке и технолошког развоја које доноси коначну одлуку о упису у средњу школу.²⁵

Упис на факултете је још „магловитији“ због тога што: нису утврђени никакви критеријуми на основу којих студенти ромске националности могу да упишу студије; провизорне мере које се остварују захваљујући упорности појединих ромских активиста односе се само на упис на прву годину студија на терет буџета Републике Србије; факултети нису обавезни да примене мере афирмативне акције. Подаци указују на то да се захваљујући провизорним мерама афирмативне акције на факултете у Србији сваке године упише приближно две стотине педесет студената. Нису познати подаци о томе колико њих оконча студије и стекне високошколско образовање.

Када је реч о запошљавању Рома путем мера афирмативне акције омбудсман поменутим Извештајем указује на то да такве мере нису прописане, а да постојеће подстицајне мере не доприносе циљевима „Стратегије за унапређење положаја Рома“. У 2012. години у јавне радове, које Национална служба за запошљавање неосновано сматра афирмативном мером, било је укључено свега 209 лица ромске националности што је, у односу на 2011. годину, мање за 22%. Исте године дванаест лица ромске националности је запослено кроз меру субвенција за отварање нових радних места, а 41 лице је користило субвенцију за samozапошљавање, а нема податка о броју лица ромске националности упућених на разговор код евентуалног послодавца.²⁶

Утисак да су мере афирмативне акције у образовању и запошљавању Рома у Србији Потемкинова села којима се прикривају слабости јавне политике у вези са сузбијањем сиромаштва, дискриминације и укључивањем Рома у друштвени живот. На такав закључак упућује нас чињеница да овим процесом не управља ни један државни орган, да мере на основу којих треба да се под преференцијалним условима поспешу интеграција Рома нису

²⁵ Мером афирмативне акције сматра се и рад педагошких асистената који пружају помоћ у настави ученицима чији постигнућа су нижа од просечних. Са ученицима ромске националности чија постигнућа су нижа како због „културне ускраћености“, тако и због услова у којима живе и односа наставника према њима, у предшколским установама и основним школама ради 175 асистената чији статус није уређен, а опис послова није прописан.

²⁶ „Извештај Заштитника грађана...“ стр. 73.

прописане и ближе уређене, да није утврђен број корисника таквих мера, нити је предвиђено колико дуго би оне требало да се преузимају до постизања жељеног циља – остваривања пуне равноправности грађана ромске националности. Најзад, ни један буџет Републике Србије, па ни последњи за 2014. годину, није инклузиван и не предвиђа средства за спровођење мера афирмативне акције.²⁷

На крају, али најважније, мере интеграције Рома, односно мере које треба да допринесу њиховом друштвеном укључивању нису осмишљене на начин који гарантује да њихов исход буде сагласан утврђеним циљевима. Шта више, неким од прописаних мера постигнут је супротан ефекат од жељеног. Последњих година, сегрегацију ученика ромске националности у посебна одељења или специјалне школе, заменила је њихова сегрегација у читавим школама у Београду, Нишу, Бујановцу, Лесковцу...

Шта је то што недостаје да би мере „афирмативне акције“ у Србији допринеле пуном укључивању Рома? Прво, друштвена подршка, јер успех мера зависи и од свести грађана о томе да се планском и системском прераподелом јавних добара и услуга у корист друштвено немоћних допринеси социјеталној безбедности, постепеном смањивању издвајања за услуге социјалне заштите и елиминишу финансијске, социјалне и економске последице искључености. Да би се оваква подршка остварила неопходно је да се о социјално-економској интеграцији Рома претходно изјасни Народна скупштина Републике Србије. Став Народне скупштине, која поред тога што има законодавну и контролну функцију над спровођењем закона о усвајању посебних мера за постизање пуне равноправности Рома и других друштвених група би могао да допринесе њиховом повољнијем друштвеном прихватању.

С обзиром на то да су србијанска политичка култура и политички систем засновани на ауторитарним обрасцима политичког управљања чији центри су у извршној власти неопходно је да се и представници ове грање власти јасно изјасне о томе да ли желе да спроведу афирмативне мере за постизање пуне равноправности грађана који због живота у трајно неповољним социјално-економским условима не могу самостално да је остваре.

²⁷ У Буџету за 2014. годину Министарство просвете, науке и технолошког развоја је на име дотација невладиним организацијама наменило 12.000.000 динара за остваривање „*друге фазе пројекта Европске академије младих лидера у оквиру програма Декаде Рома 2005–2015*“; Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, такође је на позицији подршке невладиним организацијама наменила 24.634.000 за подршку „*Декаде инклузије Рома*“ и 4.000.000 за подршку „*Ромској интeрпaрлaмeнтaрнoј oргaнизaцији*“; Министарство здравља је за спровођење акционог плана здравствене заштите Рома наменило 34.131.000 динар (www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/.../4174-13Lat.pdf).

Уколико би се на овим нивоима политичког одлучивања постигла сагласност о доследној примени афирмативних мера, могла би се очекивати и постепена друштвена подршка.

Овакав след догађаја је мало вероватан у блиској будућности највише због тога што држава нема дефинисану стратегију мултикултуралности и није успоставила одговоран однос према спровођењу стратешких докумената посвећених унапређењу положаја рањивих група.²⁸ Када се говори о мултикултуралности у Србији, обично се мисли на етничке аспекте овог вишеструко сложеног феномена и истичу се високи стандарди заштите националних мањина. Нажалост, ти стандарди нису допринели развоју мултиетничности и превазилажењу проблема сегрегативног мултикултурализма кога карактеришу висока етничка дистанца, међусобно неразумевање етно-културних заједница и одсуство кохезивних друштвених веза.

Примери недоследности политике мултикултуралности у Србији су бројни, а када је реч о Ромима онда треба поменути то да су, поред осталог, ускраћени и за пуно образовање на свом језику. Наиме, у образовном систему за ученике припаднике националних мањина настава се организује у потпуности на матерњем језику, двојезично и кроз предмет на којем уче матерњи језик и националну културу. Упркос томе што се расправа о настави на ромском језику води дуже од две деценије,²⁹ само се у неколико школа у Војводини организује учење језика и културе Рома. Разлог који се најчешће наводи као препрека за организовање наставе на ромском је то што њихов језик наводно није стандардизован. Не улазећи у проблем стандардизације ромског језика³⁰ скрећем пажњу на то да се у Мађарској настава за ромске ученике организује на дијалектима којима говоре ученици ромског порекла и да је то допринело њиховом бржем укључивању у школски систем и није им угрозило учење мађарског и страних језика.

Следећи недостатак јавних политика које би требало да садрже мере афирмативне акције је то што оне нису прописане. Да би биле прописане, потребно је да се претходно осмисле, да се јасно утврди шта је њихова сврха

²⁸ Стратегија за унапређење положаја Рома није спроведена; Стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом никада није заживела због тога што министарства у различитим владама Републике Србије нису успела да ускладе акциони план њеног спровођења; Стратегију за смањивање сиромаштва спроводи Тим за смањивање сиромаштва који не располаже управним овлашћењима.

²⁹ У Сарајеву је 1986. године организован међународни научни скуп „Језик и култура Рома“, а од 1989. године у Комисија за проучавање живота и обичаја Рома Српске академије наука и уметности је објавила више зборника научних радова у којима су детаљно описани проблеми у вези са стандардизацијом ромског језика.

³⁰ Рајко Ђурић, „Стандардизација ромског језика“, Сарајево 2012.

и одреди карактер. Како је то изостало мере које се у овом тренутку примењују у вези са подстицањем образовања и запошљавања Рома сврху имају само за појединце којима су доступне. Због тога се и јављају проблеми у вези са доказивањем етничке припадности корисника постојећих мера и ефекти-ма које мере имају за ромску заједницу, односно искорењивање структурног сиромаштва и постизања пуне равноправности.

Трећа група проблема се односи на управљање процесом примене мера „афирмативне акције“. Оне по правилу јесу привременог карактера, али су динамичне и захтевају пажљиво праћење микро и макро услова у којима се спроводе, одређене корекције, можда и корените измене и допуне. Мере су и део укупне социјално-економске стратегије унапређења положаја Рома којом у Србији нема ко да управља. У „Извештају“ Заштитника грађана утврђено је да у државној управи, упркос томе што постоји неколико центара који се баве питањима интеграције Рома, није развијен систем управљања Стратегијом унапређења положаја Рома. Према законима о министарствима којима је неколико претходних влада уређивало рад органа јавне управе послове интеграције Рома поверовано је ресору који се старао о социјалној политици, а повремено и запошљавању. Међутим, законом утврђена обавеза није обавезала овај ресор јавне управе да створи услове за поверени посао.

Очекивање да се Стратегија и мере унапређења положаја Рома спроводе „са врха“ условила је пасивност локалних самоуправа да осмишљавају и спроводе мере социјално-економске интеграције Рома. Ретке су локалне самоуправе, попут Апатина, Куле, Суботице које самостално предузимају мере којима живот суграђана Рома мењају на боље.

Последњи проблем који за ову прилику треба нагласити као препреку за осмишљавање и спровођење мера „афирмативне акције“ јесте њихово стабилно финансирање. Последњих година економска криза је снажно потресла глобално тржиште и националне привреде и разумљиво је да су пореска оптерећења којима би требало обезбедити новац за спровођење јавних политика унапређења положаја рањивих група непопуларна средства. Међутим, јавни фондови нису једини начини за финансирање мера „афирмативне акције“. Напротив, њих треба допунити системом приватних фондација које се старају о појединим аспектима положаја интеграције рањивих група. Када је реч о Ромима постоје бројни фондови који су усмерени ка различитим циљним групама унутар ромске заједнице – женама, деци, просјацима, правно невидљивим лицима, жртвама насиља и тортуре... Уколико би се њима брижљивије координирало, односно уколико би се постигла сагласност у вези са планирањем и спровођењем програма посредно би се поспешиле и „афирмативне мере“.

ЗАКЉУЧАК ИЛИ КАКО ПРИМЕНИТИ АФИРМАТИВНЕ МЕРЕ?

Околности и начин на који се спроводи Стратегија за унапређивање положаја Рома у Србији, која садржи и предлоге афирмативних мера, неодољиво подсећа на Гончареву обломовштину: одустајање тражи најмање улагања енергије, па се стога начин функционисања заснива на принципу одустајања. Подсетимо се, Обломов одустаје од свега: од пресељења, љубави, образовања, напредовања, на крају и од живота.

Плашим се да је Обломљев дух дубоко продро у јавну управу која би требало како да осмисли и спроведе мере „афирмативне акције“, тако и да их прилагођава ширем социјалном окружењу. Неверици да за то постоји и знање и воља и административна способност, снагу даје и поређење са окружењем у којем је, упркос проблемима и недореченостима њихових програма интеграције, видан напредак у вези са положајем Рома, али и поређење са програмима и шансама које је Ромима омогућавала југословенска администрација у шестој и седмој деценији прошлог века. У односу на регионалне и историјске околности уочљиво је заостајање савремених програма у Србији.

Буђење јавне управе, успостављање децентрализованог система управљања доиста инклузивним јавним политикама интеграције Рома и темељна реконцептуализација Стратегије за унапређивање положаја Рома и Акционог плана за њено спровођење основ су за делимичан помак у односу на постојеће стање. Делимичан, јер за одлучујуће промене потребно је да се одустане од уљуљкивања у уверењу да је однос према мултикултуралности изнад стандарда, ма шта то значило, да се сагледају проблеми с којима се суочава савремено србијанско друштво и да се на тим основама осмисли и нормира реална политика мултиетичности. Реч је о основној друштвеној политици коју није лако утемељити јер је зависна од глобалних, регионалних и унутрашњих односа, културних вредности и наслеђа, као и државничких способности и вештина да се превазиђу проблеми који у њима тињају и пронађе „базични консензус“ о стабилном и за све привлачном друштвеном уређењу.

Само у таквим друштвеним и политичким условима би мере „афирмативне акције“ имале пун смисао. Све остало су прелазна решења која ублажавају последице тешког сиромаштва Рома. У том смислу требало би схватити ангажовање грађана ромске националности на пословима које би требало да обављају запослени у јавном сектору. Рад „здравствених медијатора“, „ромских координатора“, „ромских педагошких асистената“ и „лица за контакт у центрима за социјални рад“ није мера афирмативне акције већ маска за неспособност јавних политика да решавају проблеме са којима се

суочавају грађани ромске националности. Мере афирмативне акције биле би планско и кроз инклузивне јавне политике подржано школовање ромских ученика и повећавање њиховог запошљавања на пословима који су од интереса за све, па и за Роме.

ЛИТЕРАТУРА

- Башић, Горан и Јакшић, Божидар, „Уметност преживљавања – где и како живе Роми у Србији“, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2005.
- Башић, Горан, „Политичка акција“, Чигоја штампа, Београд, 2010.
- Dawson, Michael C., „Behind the Mule: Race and Class in African-American Politics“, Princeton University Press, 1994.
- Forray, Katalin R., „Special needs and alternative strategies, Roma/Gypsy education in Hungary“, in Maja Miskovic, ed., Roma Education in Europe, Practices, policies and politics, Routledge, 2013.
- Hodges-Aeberhard, Jane & Raskin, Carl, „Affirmative Action in the Employment of ethnic minorities and persons with disabilities“, ILO, Geneva, 1997;
- Nieto, Sonia, „Affirming Diversity: The Sociopolitical Context of Multicultural Education“, Longman, 2000.
- Walton, Hanes, „The Political Philosophy of Martin Luther King, Jr.“, Greenwood, 1971.
- Ђурић, Рајко, „Стандардизација ромског језика“, Сарајево 2012.
- Колин, Марија, „Обрасци живота у сиромаштву и нове парадигме Европске уније“, Социологија L No 2/2008.
- Месић, Милан, „Мултикултуралност“, Школска књига, Загреб, 2005.
- Шућур, Зоран, „Сиромаштво: теорије, концепти, показатељи“, Правни факултет, Загреб, 2001.

* * *

- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022;
- International Perspectives On Positive Action Measures – A Comparative Analysis In The EU, Canada, USA and South Africa, EC & University of Bradford, 2009.
- The situation of Roma in 11 EU Member States, Survey results at a glance, FRA, UNDP, 2012.
- Извештај о спровођењу Стратегије за унапређење положаја Рома, Заштитник грађана, 2013.
- Истраживање вишеструких показатеља 2010“, Републички завод за статистику, UNICEF, Београд, 2012.

Goran Bašić

ROMA POVERTY AND AFFIRMATIVE ACTION

S u m m a r y

The poverty of Roma people has structural causes and is characterized by social exclusion and unequal treatment of Roma citizens. Such poverty is socially and economically unjustifiable and represents a burden on public funds and safety. Eradication of structural poverty requires implementation of planned and systematic measures by the public administration. In Europe, there are different policies and practices to fight structural poverty each of which contains specific affirmative measures that are most commonly taken in employment and education of Roma. The success of these measures depends on social support, their standardization and competence of the public administration to implement them. In Serbia, affirmative measures regarding eradication of the structural poverty of Roma are not prescribed, there is strong social resistance to their establishment and the capacity of public administration to manage the process of Roma integration is underdeveloped. To overcome this there needs to be a thorough reconstruction of politics of multiculturalism as well as an expansion of social and institutional resources to ensure the conditions necessary for full equality of citizens.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.15(=214.58)(497.11)(082)

316.662(=214.58)(497.11)(082)

342.7(=214.58)(497.11)(082)

ПРИЛОЗИ стратегији унапређења положаја Рома / уредници
Тибор Варади, Драгољуб Б. Ђорђевић, Горан Башић. – Београд : САНУ :
Заштитник грађана Републике Србије, 2014 (Београд : Службени гласник).
– IX, 165 стр. : илустр. ; 24 см. – (Поседна издања / Српска академија наука и
уметности ; књ. 674. Одељење друштвених наука, ISSN 0354-494X ; књ. 106)

На врху насл. стр.: Комисија за проучавање живота и обичаја Рома. –
На спор. нас. стр.: Contributions to the Strategy for Improving Roma Status.
– Тираж 300. – Стр. VII-IX: Предговор / Тибор Варади. – Напомене и
библиографске референце уз текст. – Библиографија уз сваки рад. –
Summaries.

ISBN 978-86-7025-628-6 (САНУ)

а) Роми – Национални идентитет – Србија – Зборници

б) Роми – Друштвени положај – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 207373580