



VISOKI KOMESARIJAT UJEDINJENIH NACIJA ZA IZBEGLICE

Predstavništvo u Srbiji / Krunska 58 / 11000 Beograd, Srbija

tel. +381 11 3082 100 / fax +381 11 3442 947

www.unhcr.rs

Podrška za IRL u Srbiji

Skraćeni izveštaj i preporuke

Ričard Alen (Richard Allen)

richard@richardallen.eu

Jul 2016. godine

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne moraju da odražavaju stavove Visokog komesarijata UN za izbeglice.

Sadržaj

Predgovor	8
Skraćenice i akronimi	11
1 Uvod	12
2 Analiza situacije	13
2.1 Profil IRL	13
2.2 Siromaštvo i životni standard	16
2.3 Diskriminacija	17
2.4 Zaposlenost i nezaposlenost	18
2.5 Socijalna pomoć	20
2.6 Obrazovanje	21
2.7 Stanovanje	22
2.8 Kolektivni centri	23
2.9 Lični dokumenti	23
3 Analiza efekata pomoći za IRL	24
3.1 Stanovanje	24
3.2 Zapošljavanje i izdržavanje	28
3.3 Ostvarivanje prava – pravna pomoć	28
3.4 Grantovi za opštine	30
4 Strateški kontekst	31
5 Implikacije u pogledu programiranja	32

6	Predlozi direktne pomoći	34
6.1	Projektni predlog 1 – Naselja IRL Roma	34
6.2	Projektni predlog 2 – Pravna pomoć na Kosovu	36
6.3	Projektni predlog 3 – Podrška za stanovanje	37
7	Predlozi u pogledu zalaganja i izmena politike	41
7.1	Strategija za inkluziju Roma i prateće mere	41
7.2	Zatvaranje kolektivnih centara	43
7.3	Pružanje pravne pomoći	44
7.4	Radno pravo i politika zapošljavanja	46
7.5	Fiskalna reforma i reforma socijalne pomoći	47
7.6	Prijava boravka	49
8	Predlozi u pogledu praćenja	50
8.1	Komponente	50
8.2	Ključni pokazatelji za praćenje	51
8.3	Godišnji izveštaj	51
8.4	Organizacija i finansiranje	51
8.5	Završne napomene	52
	Aneks 1. Ključni pokazatelji za praćenje	53

Predgovor

Sedamnaest godina nakon prvog talasa raseljavanja, procenjuje se da je u Srbiji ostalo 88.000 ugroženih interno raseljenih lica koja i dalje imaju potrebe koje su uzrokovane raseljenjem i koja još uvek nemaju trajno rešenje. U svojstvu specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima interno raseljenih lica (IRL), imao sam priliku da zvanično posetim Srbiju u oktobru 2013. godine. Tada sam bio zapanjen uslovima u kojima žive interno raseljena lica petnaest godina nakon što su pobjegli sa Kosova¹ i pozvao sam Vladu Srbije da obrati više pažnje na interno raseljena lica i da im, između ostalog, omogući da imaju pristup dokumentaciji, stanovanju, mogućnostima zapošljavanja i zdravstvenoj zaštiti. U septembru 2016. godine, ponovo sam došao u Srbiju, tri godine nakon svoje prve posete, u okviru posete za procenu napretka ostvarenog u sprovođenju mojih preporuka. Uprkos nekim pozitivnim koracima preduzetim od strane vlasti, uključujući određeni napredak u oblasti stanovanja i pristupa dokumentaciji, opšti utisak i dalje je da postoji dugotrajna situacija u kojoj prioritet mora da bude rešavanje potreba dugotrajno interno raseljenih lica.

Kao što je utvrđeno u „Vodećim principima o internom raseljenju” (1998), primarnu obavezu da obezbede zaštitu i pomoć raseljenim licima imaju državne vlasti. Shodno tome, Vlada Srbije treba da uloži veće napore da se obezbedi podrška interno raseljenim licima koja tragaju za trajnim rešenjima.

U ovom istraživanju koje je od velike važnosti, osvetljeni su izazovi sa kojima se suočavaju najsiromašniji među interno raseljenim licima, odnosno oni za koja još uvek nisu nađena trajna rešenja. Oni često ostaju na kraju reda zbog nedovoljnog pristupa informacijama, nedovoljnog znanja i kapaciteta, budući da nisu sposobni da nađu put kroz lavirint pravila i procedura u okviru različitih projekata. U ovom izveštaju, dat je i kritički osvrt u pogledu krajnje nesigurne situacije raseljenih Roma, koji su često najsiromašniji i najmarginalizovaniji. Ta interno raseljena lica trebalo bi da budu prioritet Vlade i svih ostalih aktera u planiranju u narednom periodu i naponi na unapređenju rešenja za raseljene Rome treba da budu intenzivirani i treba da budu prilagođeni

¹ Sve reference u vezi Kosova u ovom dokumentu treba tumačiti u skladu sa Rezolucijom Saveta bezbednosti 1244 (1999), bez prejudiciranja statusa Kosova.

njihovim specifičnim potrebama. Iskreno se nadam da će ovaj izveštaj pokrenuti otvorenu diskusiju o ovim pitanjima među ključnim akterima.

Na kraju krajeva, praznine u pogledu zaštite koje su identifikovane u izveštaju ukazale su i na potrebu da UNHCR i druge agencije Ujedinjenih nacija stave zajednički fokus, u narednih nekoliko godina, na rešavanje pitanja raseljenih Roma, u vidu snažnijeg zastupanja i operativnih projekata za podršku iznalaženja trajnih rešenja, kao i da daju smernice državnim vlastima u pogledu pravaca u kojima bi trebalo da se ide. Od ključnog značaja je i da se ojača uloga Evropske unije, tako što će se u poglavlja o pridruživanju uključiti novi standardi koji se odnose na raseljene Rome i tako što će povećati sredstva i poboljšati targetiranje sredstava za raseljene Rome.

Zadovoljstvo mi je što sam imao priliku da napišem uvod za ovaj dokument i verujem da će se ovaj dokument posmatrati kao korisno sredstvo koje je na raspolaganju Vladi i širokom spektru partnera i da će moći da usmeri i informiše njihov odgovor. U tom kontekstu, neophodno je da svi državni akteri rade zajedno sa agencijama Ujedinjenih nacija koje podržavaju interno raseljena lica i koje imaju iskustvo i dobru volju da podrže državne organe u iznalaženju rešenja. Zahvaljujem se UNHCR-u na podršci koja mi je pružena i, posebno, Ričardu Alenu (Richard Allen) koji je sproveo ovo važno istraživanje.

Čaloka Bejani (Chaloka Beyani)
Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za ljudska prava IRL

Skraćenice i akronimi

Komesarijat	Komesarijat za izbeglice i migracije, Republika Srbija
EU	Evropska unija
IPA	Instrument za prepristupnu pomoć (Instrument for Pre-accession Assistance)
IRL	Interno raseljena lica
NVO	Nevladina organizacija
OCD	Organizacija civilnog društva
RAE	Zajednice Roma, Aškalija i Egipćana
RZS	Republički zavod za statistiku Srbije
SILC	Anketa o prihodima i uslovima života (Survey on Income and Living Conditions)
UNHCR	Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbeglice (United Nations High Commissioner for Refugees)

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne moraju da odražavaju stavove Visokog komesarijata UN za izbeglice.

1. Uvod

Ovaj izveštaj predstavlja skraćenu verziju izveštaja koji je naručilo Predstavništvo UNHCR-a u Srbiji i koji treba da bude okvir za dalje mere podrške interno raseljenim licima (IRL) sa Kosova¹ koja trenutno žive u drugim delovima Srbije. U punoj verziji izveštaja dati su detaljni nalazi istraživanja i analize.

Međunarodna zajednica je u poslednjih 15 godina obezbedila značajnu finansijsku pomoć i podršku raseljenim licima sa Kosova i izbeglicama raseljenim iz drugih delova bivše Jugoslavije. Međutim, kao što ćemo pokazati u ovom izveštaju, targetiranje i delotvornost pomoći koja je obezbeđena raseljenim licima bili su ograničeni i nisu bili optimalni.

U „Vodećim principima UN o internoj raseljenosti” (UN Guiding Principles on Internal Displacement) predviđeni su dobrovoljni povratak raseljenih u njihove domove ili mesta prebivališta, odnosno dobrovoljno raseljenje i reintegracija u drugom delu zemlje. Cilj ovog izveštaja je da, u toku razmatranja datih rešenja, ponudi pre svega praktične načine da se poboljša životni standard raseljenih lica tokom raseljenja. U izveštaju se razmatra na koji bi način raspoloživa sredstva mogla da se iskoriste tako da se postignu najbolji efekti na život IRL, **pri čemu i povratak i lokalna integracija u mestu raseljenja ostaju kao otvorene opcije.**

Sada je, iz više razloga, vreme da se preispita postojeća situacija. Međunarodna pomoć za IRL i izbeglice koje su izbegle za vreme sukoba devedesetih godina se smanjuje i mnogi očekuju da je ta situacija do sada već trebalo da bude rešena. Istovremeno, položaj romske zajednice u Srbiji i na zapadnom Balkanu ponovo je u centru pažnje nakon završetka Dekade Roma i početka nove inicijative za podršku dodatnih mera za inkluziju Roma (više od 20.000 raseljenih sa Kosova su Romi, Aškalije i Egipćani). Konačno, na osnovu iskustva u pružanju pomoći raseljenim licima u bivšoj Jugoslaviji može se naučiti dosta lekcija, koje mogu i treba da se primenjuju na nove talase izbeglica i raseljenih lica, posebno onih koji „balkanskom rutom” beže od ratova na Bliskom istoku i sukoba u Ukrajini.

Ovaj izveštaj ima za cilj i da obezbedi dokaze i smernice za potrebe kreiranja politike, programiranja međunarodne pomoći i dizajniranja nacionalnih i lokalnih strategija i planova koji će verovatno imati određeni uticaj i na raseljenu populaciju i na populaciju IRL Roma.

Istraživanje za ovaj izveštaj podeljeno je u tri faze i izveštaj je organizovan na isti način.

- **DEO I – Analiza položaja interno raseljenih lica**
- **DEO II – Analiza efekata pomoći za IRL**
- **DEO III – Strateški kontekst i predlozi**

Istraživanje je obuhvatalo detaljnu analizu raspoložive dokumentacije i istraživanja, terenske posete, intervjue sa raseljenim licima i ključnim informatorima, kao i diskusije u fokus grupama u kojima su učestvovali IRL i eksperti za ključne teme.

¹ Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti.

2. Analiza situacije

U ovom odeljku dat je ažurirani pregled položaja IRL na osnovu postojećih podataka, onoliko koliko je to bilo moguće.

Postoje tri ključna izvora podataka o IRL u Srbiji. Prvi izvor su podaci o registraciji koje ima Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije („Komesarijat”). To je jedini izvor podataka o celokupnoj populaciji i sadrži osnovne demografske podatke i podatke o lokacijama.

Drugi izvor je zajedničko istraživanje na uzorku IRL koje su UNHCR i Komesarijat sprovedi 2010. godine, a koje je objavljeno 2011. godine.¹ Treći izvor je istraživanje na uzorku IRL Roma i domicilnog stanovništva RAE, koje je sprovedeno 2014, a objavljeno 2015. godine.² S obzirom na starost istraživanja iz 2010. godine, podaci su upoređeni sa aktuelnim trendovima u većinskoj populaciji kako bi se utvrdilo da li je verovatno da je bilo značajnijih promena.

2.1 Profil IRL

Zvanično, u Srbiji još uvek živi 203.140 lica raseljenih sa Kosova. Taj podatak preuzet je iz podataka o registraciji IRL iz 2000. godine i o naknadnim odlascima ljudi sa Kosova. Nije urađena nova registracija, ali se ukupan broj registrovanih lica koriguje jednom godišnje u skladu sa kretanjima stanovništva i demografskih promenama. Iako se pouzdanost podataka o registraciji može dovesti u pitanje, to je još uvek jedini izvor zvaničnih podataka.

Opis	Broj	Jedinica	Godina
Ukupan broj registrovanih IRL	203.140	Pojedinci	2015.
Ukupan broj IRL RAE	23.277	Pojedinci	2014.
Romi	22.431	Pojedinci	2014.
Egipćani	755	Pojedinci	2014.
Aškalije	91	Pojedinci	2014.

¹ UNHCR, JIPS, Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, „Procena potreba interno raseljenih lica u Srbiji”, februar 2011.

² Cvejić, Slobodan, „Procena potreba interno raseljenih Roma u Srbiji”, maj 2015 (UNHCR, JIPS, Komesarijat za izbeglice i migracije, Republika Srbija).

Opis	Broj	Jedinica	Godina
Domaćinstva IRL RAE	4.890 *	Domaćinstva	2014.
Domaćinstva IRL	48.832**	Domaćinstva	2014.
Domaćinstva IRL u stanju potrebe	22.071***	Domaćinstva	2014.
IRL u stanju potrebe	97.557****	Pojedinci	2014.

* Istraživanje UNHCR-a za 2014. godinu: prosečan broj članova domaćinstva IRL Roma je 4,76.

** Istraživanje UNHCR-a za 2011. godinu: prosečan broj članova domaćinstva IRL je 4,16.

*** Istraživanje UNHCR-a za 2011. godinu: 45,2% domaćinstava IRL je u stanju potrebe.

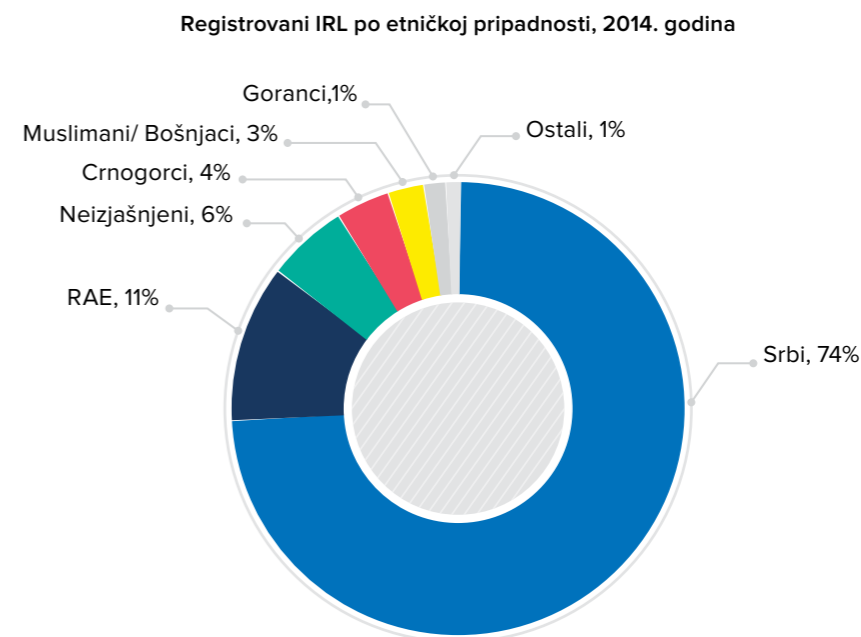
**** Istraživanje UNHCR-a za 2011. godinu: prosečan broj članova domaćinstva IRL u stanju potrebe je 4,42.

Razlika između ukupnog broja registrovanih IRL muškog i ženskog pola nije velika. Ključne razlike primetne su u starosnoj strukturi. Populacija mladih u starosnoj grupi 0–19 godina znatno je veća u domaćinstvima IRL nego u opštoj populaciji.

Rodna pitanja

Žene IRL su mnogo češće samohrani roditelji sa maloletnom decom. U toj situaciji se nalazi 14,6% žena IRL, u poređenju sa 1,7% muškaraca IRL. Isto tako, starije žene mnogo češće žive u jednočlanim domaćinstvima – 15,1% žena, u poređenju sa 3,2% muškaraca.¹

Etnička struktura



Izvor: Baza podataka Komesarijata za izbeglice, preuzeto od strane UNHCR-a u januaru 2016. godine

Oko tri četvrtine IRL su etnički Srbi, a sledeća najveća etnička grupa IRL su raseljeni Romi, Aškalije i Egipćani. Manje od 0,5% raseljene populacije RAE su Aškalije, a svega 3,5% su Egipćani; preostalih 95% izjašnjavaju se kao Romi.

Lokacije i geografske varijacije

IRL nisu ravnomerno raspoređena u svim delovima zemlje. Što se tiče apsolutnih brojeva, primetna je koncentracija IRL u većim gradovima, naročito u Beogradu.²

² Podaci o broju IRL bazirani su na podacima o broju izbeglica i IRL iz tabele koju je izradio Komesarijat za izbeglice i migracije, Republika Srbija, a koja je dostupna na <http://www.kirs.gov.rs/docs/statistika/izbiri2014.pdf> (samo na srpskom jeziku).

¹ Istraživanje o IRL iz 2010. godine, tabela 20.

Međutim, ako posmatramo *gustinu* populacije IRL, najveći procenti IRL sreću se u siromašnijim opštinama na jugu zemlje. U Kuršumliji, na primer, 6.000 IRL, koliko ih ima u opštini, čini jednu trećinu ukupnog stanovništva. Koncentracija IRL utiče na dostupnost zaposlenja, zemljišta, škola i na mnoge druge aspekte života u lokalnim zajednicama.

Za razliku od toga, gotovo jedna polovina IRL Roma živi na severu zemlje, uglavnom u Novom Sadu i Subotici.

Migracija i readmisija Roma

Emigracija romskih domaćinstava IRL u inostranstvo predstavlja manje značajan faktor nego što se očekuje. Svega 18% romskih domaćinstava IRL navelo je da su jedan ili više članova domaćinstva boravili u inostranstvu duže od 30 dana u najmanje jednom navratu. Ovaj oblik emigracije češći je među domaćinstvima koja žive na siromašnijem jugu, nego onima koja žive na bogatijem severu zemlje.

Raste broj neregularnih migranata koji se vraćaju u Srbiju po osnovu sporazuma o readmisiji. U toku 2015. godine, 2.866 lica vraćeno je u zemlju i registrovano na aerodromu u Beogradu, što je povećanje od preko 1.000 lica u odnosu na prethodnu godinu. Smatra se da veliki broj tih neregularnih migranata čine Romi, a veliki broj tih Roma su IRL sa Kosova.

2.2 Siromaštvo i životni standard

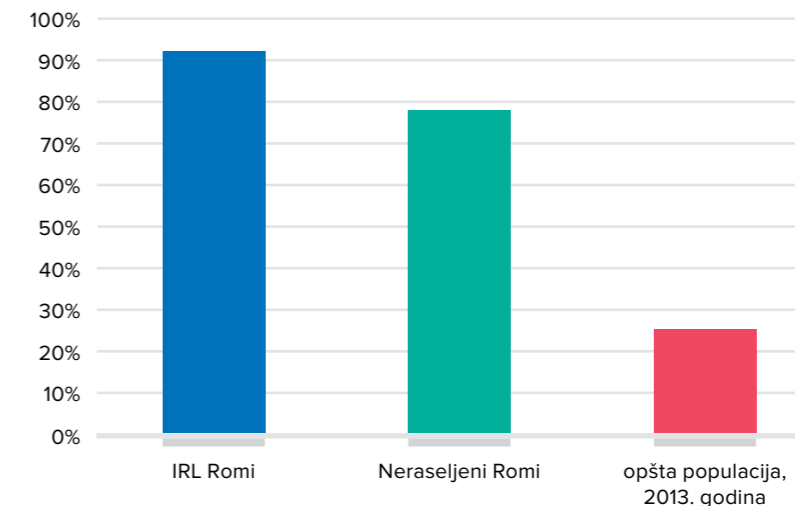
IRL su, generalno, siromašnija od većinskog stanovništva, a jedan od ključnih uzroka siromaštva IRL jeste to što su izgubila imovinu na Kosovu.

U 2010. godini, procenat IRL u stanju potrebe („siromašnih IRL”) bio je 45,2%, dok je procenat siromašnih u opštoj populaciji iste godine bio 9,2%.

Veliki procenat IRL živi u iznajmljenim stanovima – oko 30%, u odnosu na oko 5% opšte populacije. Kirija predstavlja veliki trošak za domaćinstva, pa je za IRL sa relativno niskim primanjima to faktor koji ih izlaže mnogo većem riziku od siromaštva.

U dva glavna istraživanja o položaju IRL, kao i u drugim istraživanjima o siromaštvu, nisu uzeti u obzir troškovi kirije i efekti koje plaćanje kirije ima na to da domaćinstva zapadaju u dublje siromaštvo. To je dodatni teret za IRL i to generalno nije prepoznato u zvaničnim podacima i analizama potreba.

U riziku od siromaštva - % populacije, 2014. godina



Stopa siromaštva **IRL Roma** je alarmantna. Razlike između romske populacije i većinske populacije u pogledu „rizika od siromaštva” mogu videti na grafikonu u nastavku.¹

Stopa „rizika od siromaštva” kod opšte populacije u Srbiji najveća je u EU. Prema tome, kod romske populacije u Srbiji postoji ekstremno visok rizik od siromaštva i **gotovo SVA domaćinstva IRL Roma su u riziku od siromaštva.**

2.3 Diskriminacija

Romi, uključujući i IRL Rome, suočavaju se sa diskriminacijom na svim nivoima i u svim aspektima društvenog života. I pored toga što u nekim oblastima kao što je obrazovanje postoji percepcija da se situacija popravlja, diskriminacija protiv romskih muškaraca, žena i dece je sveprisutna, a često i nesvesna. Prema rezultatima nove studije koju je naručio UNDP, 39% odraslih slaže se sa izjavom: „Ja nemam ništa protiv Roma, ali oni vole da krađu”.²

1 Izvori: UNHCR 2015. i Anketna o prihodima i uslovima života, Republika Srbija, 2013.

2 Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji, CeSID, Beograd, naručioci UNDP i Kancelarija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti Vlade Srbije, Beograd, decembar 2013, str. 15.

2.4 Zaposlenost i nezaposlenost

IRL u celini

Nezaposlenost je raširen, ali i prikriveni problem u domaćinstvima IRL. U gotovo jednoj polovini svih domaćinstava IRL u 2010. godini (46,8%) nijedan član domaćinstva nije bio zaposlen. Kod IRL postoji dva puta veća šansa da budu nezaposleni nego u opštoj populaciji. Na osnovu podataka iz istraživanja iz 2010. godine, to bi značilo da je te godine 48.000 raseljenih lica bilo nezaposleno. Od tog broja, jedna polovina nikada nije radila.

Status zaposlenosti IRL za 2010. godinu			
Pokazatelji* **	IRL		Opšta populacija u Srbiji za 2010. godinu
	Ukupno	U stanju potrebe	
Stopa aktivnosti	67,7%	70,2%	59,0%
Stopa zaposlenosti	35,4%	28,5%	47,2%
Stopa nezaposlenosti	47,7%	55,5%	20,0%

Izvor: UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine (podaci za 2010. godinu)

* U izveštaju „Procena potreba interno raseljenih lica u Srbiji“ iz februara 2011. godine objavljeni su pogrešni podaci. Podaci u ovom izveštaju su tačni podaci.

** Stopa aktivnosti predstavlja procenat radno aktivnog stanovništva (zbir zaposlenih i nezaposlenih lica) u ukupnoj populaciji radne dobi (15–64 godine). Stopa zaposlenosti predstavlja procenat stanovništva radne dobi koje je zaposleno. Stopa nezaposlenosti se izračunava kao procenat nezaposlenih u radno aktivnoj populaciji.

Za razliku od podataka iz istraživanja, prema zvaničnim podacima o registrovanim nezaposlenim licima broj nezaposlenih IRL je veoma mali. U novembru 2015. godine u Srbiji (bez Kosova) bilo je 5.785 nezaposlenih IRL.

Iako uzroci tih varijacija nisu dokazani, postoji nekoliko mogućih hipoteza. Prema jednoj hipotezi uzrok su naknade koje primaju bivši zaposleni u državnim preduzećima na Kosovu, zbog kojih ne mogu da se registruju kao nezaposleni, a prema drugoj hipotezi, uzrok su birokratske prepreke sa kojima se suočavaju raseljena lica u pokušaju da se registruju kao nezaposleni u mestu boravka.

Ova dva faktora odgovorna su za oko 25.000 IRL koja su *de facto* nezaposlena, ali ne mogu da se prijave kao nezaposleni. Neophodna su dalja istraživanja kako bi se potvrdio broj nezaposlenih IRL.

Stopa zaposlenosti je veoma niska u siromašnijim južnim opštinama, što znači i da u tim opštinama postoji znatno manje mogućnosti za zapošljavanje IRL.

Što se tiče populacije IRL u celini, ukoliko su ta lica zaposlena, veća je verovatnoća da će imati povremene ili sezonske poslove ili poslove na određeno vreme, u odnosu na opštu populaciju.¹

Zaposlenost i nezaposlenost – IRL Romi

Iako je situacija u pogledu zapošljavanja IRL generalno loša, IRL Romi su u dalekoj lošijoj situaciji. U 2014. godini svega 13% romskih domaćinstava IRL imalo je neki vid prihoda iz radnog odnosa, bez obzira na to da li se radilo o trajnom ili povremenom zaposlenju. Iste godine stopa nezaposlenosti IRL Roma iznosila je 74%, u poređenju sa 17% u opštoj populaciji, što je samo po sebi veoma visoka stopa nezaposlenosti.

Postoji mnogo razloga zašto IRL Romi imaju nisku stopu zaposlenosti. Jedan od razloga je i to što imaju znatno niži stepen obrazovanja u odnosu na opštu populaciju. Drugi razlog je diskriminacija sa kojom se suočavaju, i to ne samo u svakodnevnom životu nego posebno prilikom zapošljavanja. Birokratske prepreke koje se odnose na registraciju nezaposlenih takođe znače da je njima teže da pristupe aktivnim merama zapošljavanja preko Nacionalne službe za zapošljavanje. Konačno, u dodeli pomoći za izdržavanje i zapošljavanje IRL favorizuju se, generalno, oni koji su bolje obrazovani i oni koji imaju pristup poljoprivrednom zemljištu, što automatski isključuje najveći broj IRL Roma.

Status zaposlenosti IRL Roma za 2014. godinu			
Pokazatelji	IRL Romi	Domicilni Romi	Opšta populacija u Srbiji
Stopa aktivnosti	52%	56%	49%
Stopa zaposlenosti	14%	17%	40%
Stopa nezaposlenosti	74%	70%	17%

Izvor: UNHCR-ovo istraživanje o IRL Romima iz 2014. godine i Anketa o radnoj snazi (LFS) za IV kvartal 2014. godine, RZS

¹ Na primer, u 2010. godini, 88,5% zaposlenih u opštoj populaciji imalo je ugovor o zaposlenju na neodređeno vreme, u poređenju sa 48,2% zaposlenih IRL i 10,0% zaposlenih IRL Roma (Istraživanje o IRL iz 2010. godine, Anketa o radnoj snazi (LFS) iz 2010. godine).

2.5 Socijalna pomoć

Kod IRL postoje znatno veće šanse da zavise od socijalne pomoći u odnosu na opštu populaciju. Za IRL je 2010. godine postojalo 10 puta više šansi da će primiti materijalno obezbeđenje porodice nego u opštoj populaciji. Iste te godine za IRL Romi je postojalo 25 puta više šansi da će primiti tu naknadu, što jasno pokazuje koliko je rašireno siromaštvo među populacijom IRL Roma.

% domaćinstava u datoj populaciji koja primaju socijalna davanja, 2010. godina				
	Stanovništvo Srbije	Svi IRL	IRL u stanju potrebe	IRL Romi
Materijalno obezbeđenje porodice	2,6%*	34,0%	41,2%	67,9%
Dečiji dodatak	9,0%	69,7%	68,4%	67,2%

% domaćinstava u datoj populaciji koja primaju socijalna davanja, 2014. godina			
	Stanovništvo Srbije (2013)	Domicilni Romi	IRL Romi
Novčana socijalna pomoć*	4,1%	47,0%	47,0%
Dečiji dodatak	8,4%	43,0%	40,0%

* Podaci iz Ankete o potrošnji domaćinstava, Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, proračuni autora.

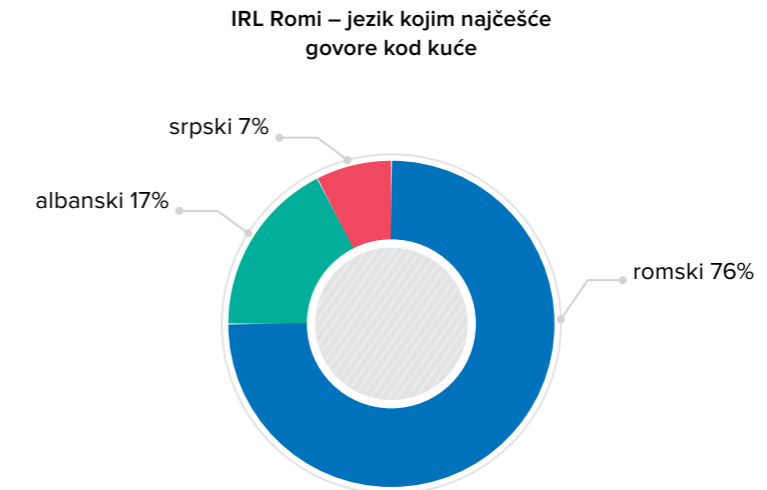
** Podaci iz Ankete o potrošnji domaćinstava za 2013. godinu, Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva, proračuni autora.

Poseban razlog za zabrinutost predstavljaju najnoviji podaci, nakon izmena u sistemu socijalne pomoći 2011. godine. Podaci pokazuju da je obuhvat novčanom socijalnom pomoći (koja je 2011. godine zamenila materijalno obezbeđenje porodice) povećan sa 2,6% na 4,1% ukupne populacije u periodu od 2010. do 2013. godine. Međutim, u periodu od 2010. do 2014. godine broj interno raseljenih Roma koji su primali novčanu socijalnu pomoć smanjio se sa 67,9% na 47%. Postoji nekoliko jednostavnih objašnjenja za to; najubedljivije objašnjenje je da su izmene otežale romskim porodicama da pristupe novčanoj socijalnoj pomoći, ali za potvrdu toga su potrebna dodatna istraživanja.

2.6 Obrazovanje

Odrasla IRL su, u celini, otprilike isto obrazovana kao i većinsko stanovništvo u Srbiji. Što se tiče IRL Roma, međutim, situacija je mnogo lošija. Gotovo 60% IRL Roma starijih od 15 godina nema završenu osnovnu školu, a kod Romkinja su mnogo manje šanse da imaju završenu osnovnu ili srednju školu nego kod Roma.

Prema istraživanju iz 2010. godine, kod IRL osnovnoškolskog uzrasta postoji manja šansa da će pohađati osnovnu školu u odnosu na njihove vršnjake u opštoj populaciji: 7% dece IRL i 27,9% dece IRL Roma ne pohađa osnovnu školu. Stopa pohađanja i ranog napuštanja osnovne škole je jedna od oblasti politike kojoj je posvećeno dosta pažnje od 2010. godine i možemo se nadati da će podaci za 2015. i 2016. godinu biti znatno bolji.



Izvor: Istraživanje o IRL Romima iz 2014. godine

Ključni razlog zbog čega IRL Romi (i domicilni Romi) imaju niži stepen obrazovanja predstavlja to što više od 90% njih ne govori srpski jezik (ili većinski jezik u mestu boravka, na primer, mađarski) kod kuće. Nedovoljno poznavanje većinskog jezika u vreme kada dete polazi u osnovnu školu jasno najavljuje loše obrazovno postignuće i rano napuštanje školovanja. Korektivne mere, kao što je angažovanje asistenata, imale su određene efekte, ali biće potrebno da se predškolsko obrazovanje i pristup predškolskom obrazovanju obezbede na široj osnovi.

2.7 Stanovanje

IRL u celini

Generalno, IRL imaju upola manje šansi da poseduju imovinu nego većinsko stanovništvo. Oko 90% ukupne populacije živi u stanu ili kući koji su u njihovom vlasništvu ili u vlasništvu jednog od članova domaćinstva, u poređenju sa manje od 50% IRL.¹ Što se tiče populacije IRL koja su, prema definiciji, „u stanju potrebe“, svega 12% njih poseduje svoj stan ili kuću. To znači da je četiri puta više IRL (u procentima) primorano da živi u iznajmljenom smeštaju nego što je to slučaj u opštoj populaciji. Onima sa niskim primanjima koji moraju da plaćaju i kiriju to dodatno opterećenje predstavlja nepremostiv problem.

Kvalitet stanovanja IRL je takođe znatno ispod standarda većinskog stanovništva. Jedan od pokazatelja jeste i to što je 2010. godine svega 67% domaćinstava IRL imalo toalet u kući, dok je u 94% svih nastanjenih stanova i kuća u Srbiji postojao toalet u kući.²

Stanovanje – IRL Romi

IRL Romi su u mnogo gorem položaju što se tiče stanovanja nego sve ostale kategorije stanovništva u Srbiji, uključujući i druga IRL i domicilne Rome. 45% IRL Roma živi u objektima koji nisu u njihovom vlasništvu i za koje ne plaća kiriju. To uglavnom znači ili u neformalnim naseljima u kojima su izgradili kuće ili barake bez odgovarajuće dozvole ili u objektima koji nisu namenjeni za stanovanje, kao što su napuštene fabrike i skladišta. Oko 34% IRL Roma živi u objektima koji nisu namenjeni za stanovanje.

I kvalitet stanovanja se drastično razlikuje. Više od 70% IRL Roma živi u manje od 10 kvadratnih metara po osobi, u poređenju sa manje od 4% opšte populacije koja živi u sličnim uslovima. Svega dve trećine IRL Roma ima struju u kući, a svega 68% ima tekuću vodu.

Većina IRL Roma (tačan broj se teško može utvrditi) takođe živi u neformalnim naseljima, često u blizini neformalnih naselja domicilnih romskih zajednica. Time se pogoršava segregacija i povećava pritisak na lokalne usluge.

¹ U Srbiji je većina stambenih nekretnina u vlasništvu, bez hipoteke.

² Popis stanovništva iz 2011. godine

2.8 Kolektivni centri

U poslednjih nekoliko godina zatvoren je najveći broj formalnih kolektivnih centara. U kolektivnim centrima još uvek žive oni koji su najranjiviji i koji nemaju gde da odu.

U januaru 2016. godine u formalnim kolektivnim centrima živelo je 913 ljudi, uključujući 682 IRL i 231 izbeglicu.³ Taj broj je dramatično smanjen sa 26.863 lica, koliko ih je živelo u kolektivnim centrima 2002. godine (od toga 9.448 IRL). Komesarijat za izbeglice i migracije obavezao se da će zatvoriti sve kolektivne centre do kraja 2016. godine.

2.9 Lični dokumenti

Istraživanje iz 2010. godine pokazalo je da 3,4% svih IRL nije imalo ličnu kartu, što znači ukupno oko 7.000 IRL. U istraživanju o IRL Romima iz 2014. godine navodi se da 9% domaćinstava nema lična dokumenta.

³ Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije, <http://www.kirs.gov.rs/articles/centers.php?lang=ENG> .

3. Analiza efekata pomoći za IRL

U ovom poglavlju analizirani su uticaj, delotvornost i održivost najvažnijih programa koji za cilj imaju pomoć IRL. Cilj je da se proceni u kojoj su meri programi pomoći uspeali da poboljšaju život IRL u raseljenju, kao i da se identifikuju oblasti za buduće intervencije. Iako je do 2008. godine obezbeđena značajna pomoć, veliki deo te pomoći bio je humanitarnog karaktera i bio je namenjen za rešavanje urgentnih potreba raseljenih u pogledu stanovanja, izdržavanja i pravne pomoći. U ovom odeljku fokusiraćemo se na pomoć u periodu posle 2008. godine.

3.1 Stanovanje

Efekti pomoći za rešavanje stambenog pitanja koja je obezbeđena za interno raseljena lica daleko su manji od onoga što je potrebno – u periodu od 2008. do 2014. godine zadovoljeno je svega 16,5% potreba. Konkretnije, broj obezbeđenih socijalnih stanova (2,7%) bio je znatno manji od potražnje. S druge strane, dodela građevinskog materijala *premašila* je potrebe više nego dvostruko.

ZADOVOLJENE POTREBE U POGLEDU STANOVANJA, 2008–2014. godine				
	Identifikovane potrebe u pogledu stanovanja*/ ukupan broj domaćinstava u stanju potrebe (2010)	Potrebe u pogledu stanovanja IRL u kolektivnim centrima (procena**)	Ukupan broj obezbeđenih stambenih rešenja za IRL u periodu 2008–2014. godine***	% zadovoljenih potreba
Socijalni stanovi	11.819	319	330	2,7%
Seoska domaćinstva	2.041	171	583	26,4%
Montažne kuće	2.985	209	174	5,4%
Građevinski materijal za izgradnju	57	82	2.172	238,6%
Građevinski materijal za obnovu stambenog objekta	711	61		

Smeštaj u domovima za negu starih lica ili u drugim ustanovama	189	124	Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni
Subvencionisani krediti	444		Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni
Ostalo	516		Podaci nisu dostupni	Podaci nisu dostupni
Ukupno	18.762	966	3.259	16,5%

* U UNHCR-ovom istraživanju „Procena potreba“ iz 2011. godine.

** Podaci su dostupni samo za izbeglice i IRL. Procena je izvršena proporcionalno, na osnovu udela IRL u kolektivnim centrima.

*** Podaci Komesarijata za izbeglice i migracije.

Jedan od ključnih problema predstavlja to što je pomoć retko dodeljivana onima koji žive u iznajmljenim stanovima ili u neformalnom smeštaju. Vlasnici stanova ili kuća dobijali su neproporcionalno češće pomoć, što je zasnovano na logici da će korist od obnove stambenih objekata i dodeljenog građevinskog materijala imati oni sami, a ne vlasnici iznajmljenih stanova. Oni koji ne žive u svom stanu ili kući imaju pravo samo na socijalne stanove ili otkupljena seoska domaćinstva. Mnogi od onih koji su dobili montažne kuće morali su da dokažu da imaju odgovarajuće zemljište u vlasništvu, sa svim potrebnim dozvolama.

Prema tome, ne samo da je broj obezbeđenih stambenih rešenja bilo znatno manji od onoga što je potrebno već je i targetiranje pomoći bilo pristrasno i naklonjeno onima koji su u boljem finansijskom položaju i onima koji imaju zemlju ili kuću u vlasništvu, a ne najsiromašnijima koji žive u iznajmljenim stanovima i u neformalnom smeštaju.

Seoska domaćinstva

Otkup seoskih domaćinstava predstavlja mogućnost za raseljena lica koja žive u smeštaju koji je ispod standarda da se presele u seoska područja i dobiju u vlasništvo kuću, najčešće sa nešto zemlje. Od tog rešenja koristi imaju i raseljeno lice i seoska zajednica: mnoga domaćinstva napuštaju sela u procesu ubrzane migracije u urbane sredine. Domaćinstava IRL često dolaze iz ruralnih sredina na Kosovu. Otkupom praznih seoskih domaćinstava za IRL doprinosi se usporavanju propadanja ruralnih krajeva, a istovremeno se obezbeđuje sigurno stanovanje za raseljene porodice.

Ovo rešenje ima još jednu ključnu prednost: za razliku od montažnih kuća i dodele građevinskog materijala, pogodno je za one koji *ne poseduju* zemlju ili kuću, pa zato može da pomogne IRL u stanju potrebe koja žive u iznajmljenim stanovima ili u neformalnom smeštaju.

Ovo rešenje nije pogodno za izrazito ugrožena domaćinstava, kao što su hronični bolesnici ili penzioneri, jer njegova održivost zavisi od toga da li je bar jedan član domaćinstva sposoban da obrađuje zemlju.

Socijalno stanovanje

Socijalno stanovanje i „socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima” (SHSE) najčešće se realizuje u urbanim ili perifernim urbanim sredinama, za ugrožena domaćinstva koja nisu zainteresovana za druge oblike stambenih rešenja ili koja nemaju pravo na njih. Socijalno stanovanje se najčešće obezbeđuje u novim, namenski izgrađenim objektima namenjenim za smeštaj najviše 30 domaćinstava. Namera je da se ovaj oblik stanovanja obezbeđuje za najugroženija raseljena lica, a u okviru projekata socijalnog stanovanja često se obezbeđuje smeštaj za jedno ili dva siromašna neraseljena domaćinstva sa lokalnog područja.

Osnovni problem je u tome što model socijalnog stanovanja nije dostupan za domaćinstva koja žive samo od socijalne pomoći ili minimalne penzije koju dobijaju IRL. Organizacije koje realizuju SHSE i socijalno stanovanje ne biraju korisnike samo na osnovu njihovih potreba, već i na osnovu njihove sposobnosti da plaćaju troškove stanovanja. Na taj način se postiglo da izgleda kako je model socijalnog stanovanja održiv. Međutim, to istovremeno znači da modeli socijalnog stanovanja nisu prikladni za najsiromašnije porodice, jer one ne mogu sebi da priušte čak ni subvencionisanu kiriju i račune. U skladu s tim, najsiromašnija domaćinstva nisu birana za korisnike projekata socijalnog stanovanja. To znači da **nema prikladnih stambenih rešenja za najsiromašnije, pa oni zato nastavljaju da žive u neformalnim naseljima ili u objektima koji nisu namenjeni za stanovanje.**

Stanovanje IRL Roma

Situacija u pogledu obezbeđivanja stambenih rešenja za IRL Rome veoma je loša. Imajući u vidu da romska domaćinstva IRL žive u najlošijim uslovima, moglo bi se očekivati da su ona dobila pomoć koja je proporcionalna njihovim potrebama. Oko 18% korisnika kojima su obezbeđena stambena rešenja izjašnjavaju se kao Romi, a procenjeni udeo Roma u ukupnoj populaciji IRL je 14%. To znači da je procenat romskih korisnika stambenih rešenja nešto veći nego u ukupnoj populaciji IRL. Međutim, kada se uzme u obzir da 34% IRL Roma živi u *objektima koji nisu namenjeni za stanovanje*, moglo bi se očekivati da taj procenat bude i veći od 18%.

Stambene potrebe IRL Roma su urgentne i znatno veće od onoga što može da se obezbedi uz postojeću dinamiku realizacije. To pokazuje da postoji potreba i za većim resursima i za drugačijim pristupom.

ZADOVOLJENE I NEZADOVOLJENE POTREBE ROMSKIH DOMAĆINSTAVA IRL (2014)

Vrsta pomoći	Romska domaćinstva IRL koja su navela da im je to prioritet (istraživanje iz 2014. godine)*	Obezbeđena pomoć: Broj romskih domaćinstva IRL u periodu od 2008. do 2013. godine**	% zadovoljenih potreba	Vreme potrebno za potpuno zadovoljenje potrebe uz postojeću dinamiku
Socijalno stanovanje	603	60	9%	60
Seoska domaćinstva	937	80	8%	70
Montažne kuće	583	50	8%	70
Građevinski materijal	936	280	23%	9
Ukupno / proseka u %	3.059	470	13%	

* Izvor: UNHCR 2015.

** Izvor: Komesarijat za izbeglice i migracije

Zatvaranje kolektivnih centara

Prema navodima Komesarijata za izbeglice i migracije, svim preostalim stanovnicima kolektivnih centara do kraja 2016. godine biće obezbeđeni stanovi i drugi vidovi smeštaja.

Preostali stanovnici kolektivnih centara su, u najvećem broju slučajeva, posebno ugroženi. U nekim opštinama kolektivni centri su postali deo sistema stambenog zbrinjavanja. U kolektivne centre smeštaju se i beskućnici koji nisu raseljeni i koji u nekim slučajevima imaju ozbiljne psihološke potrebe.

Komesarijat planira da zatvori sve kolektivne centre do kraja 2016. godine. Imajući u vidu nalaze iz prethodnog dela, koji se odnose na teškoće u pogledu obezbeđivanja održivog stanovanja za najugroženije i prenos odgovornosti za zaštitu IRL sa centralne vlade na lokalne samouprave, postoji bojazan u pogledu kvaliteta života lica koja će biti raseljena u alternativni smeštaj nakon zatvaranja kolektivnih centara.

3.2 Zapošljavanje i izdržavanje

U periodu od 2008. do 2014. godine direktnu pomoć za ostvarivanje dohotka primilo je 3.231 domaćinstvo ili oko 15% domaćinstava nezaposlenih IRL.

U periodu od 2008. do 2013. godine samo 200 IRL Roma dobilo je direktnu pomoć za ostvarivanje dohotka, što je oko 7% svih domaćinstava korisnika. To je daleko manje od njihovog udela u populaciji IRL i, pošto je njihova stopa nezaposlenosti znatno veća, daleko manje od onoga što je potrebno.

Pomoć se usmerava onima koji nisu nužno i najugroženiji. Agencije koje realizuju pomoć targetiraju one za koje je više verovatno da će biti uspešni. To znači da su korisnici najčešće oni koji su bolje obrazovani, oni koji imaju tražene veštine i oni koji imaju pristup resursima kao što je poljoprivredno zemljište.

U projektima obezbeđivanja sredstava za život, u celini, rešenje je samozapošljavanje, a ne zapošljavanje, s obzirom na relativni nedostatak mogućnosti za zapošljavanje. Zbog toga se i biraju oni sa većim kapacitetima, budući da samozapošljavanje generalno zahteva veći stepen samopouzdanja, obrazovanja i ličnih mreža podrške.

Nije bilo projekata podrške za IRL u kojima je učinjen pokušaj da se eliminišu strukturne prepreke za zapošljavanje ili samozapošljavanje, kao što je diskriminacija sa kojom se suočavaju Romi.

3.3 Ostvarivanje prava – pravna pomoć

Zbog raseljenja, IRL se suočavaju sa poteškoćama u ostvarivanju svojih prava u tri šire oblasti.

Ostvarivanje prava IRL na Kosovu: Za prvu od navedene tri oblasti obezbeđena je značajna pomoć, u okviru niza projekata pružanja direktne pravne pomoći koje su finansirali EU i USAID. Obezbeđena je pravna pomoć u više od 16.300 predmeta, od kojih se 40% odnosilo na imovinska prava na Kosovu, a jedna trećina odnosila se na prava koja proističu iz radnog odnosa. **Pravna pomoć obuhvatila je oko 33% svih domaćinstava IRL.**

S obzirom na stalne probleme u vezi sa vlasništvom nad imovinom i predstojećim krugovima privatizacije najvećih preduzeća u državnom vlasništvu na Kosovu, može se sa sigurnošću pretpostaviti da će i dalje postojati potreba za pravnom pomoći ljudima koji žive u raseljenju u Srbiji i koji treba da ostvare pristup pravnom sistemu na Kosovu.

Pristup ličnim dokumentima u Srbiji: Od početka 2010. do kraja 2015. godine, u saradnji sa lokalnom partnerskom organizacijom PRAXIS, UNHCR je pružio pomoć za 23.581 IRL (15.037 Roma i 8.544 neroma). CRS i BCM pružili su pomoć za dodatnih 13.699 osoba u periodu od 2008. do 2015. godine.

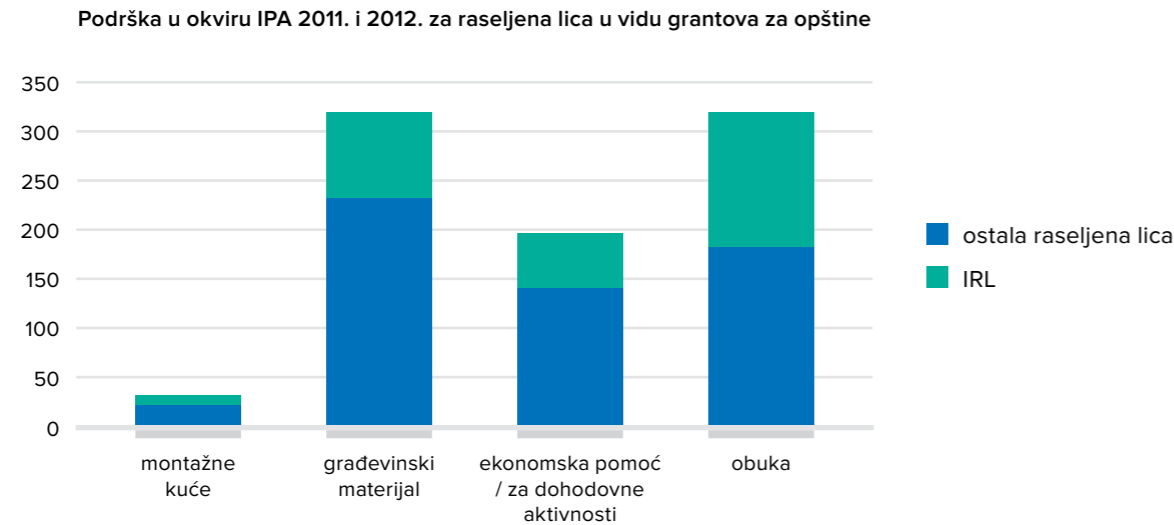
Značajno smanjenje broja predmeta do kojeg je došlo u toku ovog perioda može se pripisati uspešnom rešavanju predmeta koji su podrazumevali pribavljanje ličnih dokumenata. Nakon što je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku 2012. godine, sudovi i administracije donose sve više pozitivnih odluka o upisu datuma i mesta rođenja za one koji nisu upisani pri rođenju; na taj način se smanjuje „pravna nevidljivost” Roma, a posebno IRL Roma.

Ostvarivanje prava u mestu raseljenja: U toku istog šestogodišnjeg perioda Praxis je obezbedio pravnu pomoć i savetovanje za IRL u 1.903 predmeta koji se odnose na ostvarivanje socioekonomskih prava (socijalna zaštita, zdravstvena zaštita itd.). IRL Romi znatno češće ne mogu da ostvare pravo na novčanu socijalnu pomoć u odnosu na domicilne Rome. U istraživanju iz 2014. godine utvrđeno je da 19% romskih domaćinstava IRL, ili više od 900 romskih porodica IRL, ne prima novčanu socijalnu pomoć zato što nema dokumente.

3.4 Grantovi za opštine

U poslednjih nekoliko godina lokalne samouprave preuzimaju više odgovornosti za pružanje pomoći IRL. Lokalne samouprave usvajaju lokalne akcione planove za rešavanje položaja izbeglica i IRL, a na osnovu tih akcionih planova nekim opštinama dodeljeni su grantovi za realizaciju plana. Delotvornost u potpunosti zavisi od kvaliteta akcionih planova i od sposobnosti lokalnih institucija da realizuju te planove.

U okviru IPA fondova EU obezbeđena su 24 granta za opštine za podršku integracije izbeglica i IRL, sa različitim rezultatima¹. Generalno, akcioni planovi nisu strateški i fokusiraju se uglavnom na relativno lake načine distribucije pomoći. Dvadeset i tri lokalne samouprave realizovale su oko 860 intervencija.



Na grafikonu u nastavku prikazan je obim pomoći koja je obezbeđena za domaćinstva IRL u okviru grantova za opštine iz IPA za 2011. i IPA za 2012. godinu.

Domaćinstva IRL dobila su 32% svih intervencija, ali samo 27% intervencija za rešavanje stambenog pitanja. Što se tiče pomoći za rešavanje stambenog pitanja (montažne kuće i građevinski materijal), postoji pristrasnost prema onima koji već poseduju stan ili kuću i utisak je da IRL Romi uopšte ne dobijaju tu vrstu pomoći. **Među 350 domaćinstava koja su dobila pomoć u okviru IPA za 2012. godinu našla se samo jedna romska porodica.**

¹ Osim grantova EU IPA, još 143 opštine dobile su grantove preko Komesarijata za izbeglice i migracije, ali detaljnije informacije o tome nisu bile dostupne.

Prema tome, iako i dalje postoji određena logika da se opštinama daju finansijska sredstva kako bi im se pomoglo da realizuju rešenja, potrebna je veća podrška za unapređivanje dizajna i usmeravanja pomoći. Takođe, lokalne samouprave koje su izabrane u okviru tih programa generalno nisu one sa najvećim procentom IRL, što znači da je potrebno poboljšati i targetiranje opština.

4. Strateški kontekst

Proces pristupanja EU je možda i najvažniji strateški faktor koji utiče na IRL. Taj proces je faktor koji pokreće i dijalog između Beograda i Pristine i napore da se poveća poštovanje prava manjina, uključujući i Rome.

Briselski proces pregovora između Beograda i Pristine uz medijaciju može da bude od vitalnog značaja za IRL. U ovom trenutku, međutim, pitanja koja su od suštinske važnosti za IRL nisu na dnevnom redu pregovora. Proces pregovora treba pažljivo pratiti i to bi, u određenom trenutku u budućnosti, moglo da dovede do poboljšanja uslova za povratnike i potencijalne povratnike.

Poglavlja 23¹ i 24² u pregovorima o članstvu sa EU obuhvataju, kao jedno od najvažnijih pitanja, i pitanje položaja Roma, uključujući i IRL Rome. Kao odgovor na to, Srbija je usvojila novu „Strategiju za unapređenje položaja Roma u Srbiji za period od 2015. do 2025. godine”, a EU prati situaciju u okviru „seminara za Rome”, koji se održavaju svake dve godine. Značajni iznosi IPA fondova programiraju se za podršku mera za povećanje inkluzije Roma. Međutim, što se tiče problema sa kojima se suočavaju IRL Romi, Strategija o Romima poziva se na strategije o rešavanju pitanja izbeglica i IRL.

Nova „Nacionalna strategija za rešavanje pitanja izbeglica i interno raseljenih lica do 2020. godine” je razočaravajuća i uglavnom ista kao prethodne strategije. Malo je verovatno da će ona ubediti donatore da finansiraju bilo kakve nove mere. S druge strane, u ovoj strategiji pominju se potrebe IRL Roma, ali se navodi i da će te potrebe biti zadovoljene u okviru strategije za povećanje inkluzije Roma. **Specifične potrebe IRL Roma su, prema tome, zanemarene i u strategiji o Romima i u strategiji o izbeglicama i IRL.**

Nacrt zakona o stanovanju obećava bolje regulatorno okruženje i jasniji okvir za socijalno stanovanje, ali ne nameće nikakvu obavezu lokalnim ili nacionalnim vlastima da poboljšaju uslove stanovanja. Sva potencijalna poboljšanja su u potpunosti dobrovoljna i zavise od raspoloživih sredstava.

¹ Pravosuđe i osnovna prava.

² Pravda, sloboda i bezbednost.

Nacrt zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uvešće besplatnu pravnu pomoć koju obezbeđuju opštine. To će obuhvatiti usluge za IRL u pravnom sistemu Srbije, **ali neće podrazumevati i pružanje besplatne pravne pomoći u predmetima u pravnom sistemu na Kosovu.**

U novembru 2014. godine institucije iz Beograda, Prištine, Podgorice i Skoplja pokrenule su proces regionalne saradnje kako bi se stvorili uslovi za pružanje podrške raseljenim licima sa Kosova i obezbedila trajna rešenja, uključujući opcije dobrovoljnog povratka i integracije u mestu raseljenja (*Skopska inicijativa*), uz aktivno učešće UNHCR-a i OEBS-a. Na sastancima tehničke radne grupe i sastancima na visokom nivou vodili su se razgovori o prioritetnim oblastima i merama i sve strane učesnice postigle su sporazum o akcionim tačkama u oblasti imovinskih prava, ličnih dokumenata, bezbednosti, dijaloga i reintegracije, upravljanja podacima i planiranja rešenja. Iako će se razgovori u okviru *Skopske inicijative* nastaviti, dogovorene akcione tačke tek treba da budu usvojene i sprovedene.

5. Implikacije u pogledu programiranja

Ovaj pregled postojećih podataka predstavlja dobar osnov da se sugeriše i da su IRL, generalno, znatno siromašnija od opšte populacije i da su programi pomoći bili ograničeni i nedovoljni da se reše prioritetne potrebe. Što se tiče buduće pomoći, neophodno je poboljšati targetiranje i efikasnost u korist najsiromašnijih segmenata IRL.

Pošto većina **IRL Roma živi u ekstremnom siromaštvu**, moglo se očekivati da je veći deo sredstava i pomoći bio fokusiran na tu grupu. To nije bio slučaj i **podizanje IRL Roma iz ekstremnog siromaštva mora da bude prioritet.**

Neophodno je napraviti pregled stambenih rešenja i pronaći sredstva za obezbeđivanje održivih rešenja za najugroženije. Jedan od problema predstavlja i to što treba naći **način da socijalno stanovanje bude održivo za najsiromašnije.** Druga stvar je da za IRL Rome koji žive u neformalnim **naseljima rešenja treba da budu grupna.** Poboljšanje stambenih uslova treba da bude povezano sa podrškom za izdržavanje, obrazovanjem dece i odraslih i pristupom ostalim uslugama. To se može postići tako što će se pomoć fokusirati na specifična geografska područja u kojima su oni koncentrisani.

Strategije za podršku IRL fokusirale su se na programska rešenja, a ne na politička rešenja. S obzirom na verovatno nizak nivo raspoloživih resursa za programska rešenja u narednim godinama, **više pažnje treba posvetiti političkim rešenjima.** To treba da obuhvati i razmatranje reforme politike izdavanja privatnih stanova i kuća, reformu socijalne pomoći, uklanjanje demotivirajućih podsticaja za formalno zaposlenje i razmatranje obaveza lokalnih samouprava da obezbede stanovanje.

I načini realizacije programa pomoći moraju da budu predmet revizije. Realizacija većeg dela pomoći od strane lokalnih samouprava predstavlja logično rešenje i dugoročno bi trebalo da se pokaže kao mnogo efikasnije rešenje. Međutim, **u ovom trenutku, lokalnim samoupravama je potrebno više pomoći kako bi**

izgradile svoje kapacitete za planiranje i realizaciju, tj. kako bi bile u stanju da obezbede pomoć za IRL koja će zaista imati strateški značaj i u kojoj će se uzeti u obzir specifične potrebe najugroženijih IRL.

Podrška za izdržavanje treba da se fokusira na one koji su više ugroženi. To podrazumeva intenzivniji rad i veći obuhvat osnovnim obrazovanjem. Vladin program „Druga šansa” predstavlja potencijalni model koji može da se poboljša i proširi.

Diskriminacija Roma (a u određenoj meri i drugih IRL) javlja se svuda i zahteva sveobuhvatan pristup. Relativno nepostojanje praktičnih rešenja znači i da se taj problem ne pojavljuje u programiranju pomoći.

Pažnju treba posvetiti sprečavanju da deca iz porodica IRL Roma upadnu u generacijski začarani krug siromaštva. **Ulaganje u inkluzivno predškolsko obrazovanje ima suštinsku važnost u osiguravanju da deca IRL Roma steknu adekvatno znanje većinskog jezika pre polaska u osnovnu školu.**

Pravna pomoć u predmetima na Kosovu treba da se nastavi i mora da bude pod nadzorom nekog oblika međunarodno priznatog autoriteta kako bi se obezbedio pristup pravnim sistemima i u Srbiji i na Kosovu.

Konačno, sve dok IRL budu приметно siromašnija od opšte populacije, njihov položaj treba i dalje da bude u centru pažnje. **Položaj IRL treba redovno pratiti** kako bi se moglo utvrditi u kojoj meri se on poboljšava ili pogoršava kao rezultat politike i programa.

6. Predlozi direktne pomoći

Ovaj deo sadrži kratke koncepte tri projekta u okviru kojih bi mogli da se reše specifični aspekti potreba IRL i koji bi trebalo da predstavljaju dopunu drugih napora. Na osnovu analize potreba i pomoći iz prethodnih delova, to su najveći prioriteti i podesni su za projektno finansije i realizaciju.

6.1 Projektni predlog 1 – Naselja IRL Roma

Obrazloženje

Ogromna većina IRL Roma živi uglavnom u neformalnim naseljima, na ledinama ili na nenaseljenom zemljištu, ponekad u napuštenim zgradama, a ponekad na rubovima starijih, ranije izgrađenih naselja domicilnih Roma. Oni, generalno, žive u veoma lošim uslovima, a snalaze se i zarađuju za život tako što rade sve poslove koje mogu da nađu.

Pomoć za izbeglice i IRL, kao i za romske zajednice, stigla je do veoma malog broj IRL Roma. IRL Romi nisu samo najugroženiji, već su dobili i najmanje pomoći kada je reč o te dve ugrožene grupe.

U „Strategiji za socijalnu inkluziju Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine” naglašena je potreba da se poboljšaju uslovi stanovanja za romske zajednice pod vođstvom lokalnih samouprava. U strategiji je dat zadatak lokalnim samoupravama da izrade lokalne akcione planove za poboljšanje uslova stanovanja Roma.

U okviru projekta za poboljšanje uslova stanovanja IRL Roma radiće se sa lokalnim samoupravama od početka, što će podrazumevati i pružanje pomoći u izradi lokalnih akcionih planova za stanovanje Roma.

Cilj

Značajno poboljšati uslove života i život 1.000 ugroženih romskih domaćinstava IRL (oko 4.600 pojedinaca) koja žive u neformalnim naseljima u Srbiji.

Pristup

Projekat će predstavljati dugoročni (u periodu od oko 5 godina) paket integrisane podrške za 30 do 40 neformalnih naselja u Srbiji. „Integrisana podrška” znači da će se za svako naselje obezbediti niz rešenja koja će biti prilagođena identifikovanim i prioritarnim potrebama tog naselja. To može da obuhvati stambena rešenja, bilo u vidu unapređenja stanovanja ili preseljenja, podršku za izdržavanje, bolji pristup javnim uslugama i bolji kvalitet javnih usluga, bolji pristup pravima, unapređenu lokalnu infrastrukturu i druga poboljšanja.

Pomoć će biti obezbeđena u skladu sa „10 osnovnih zajedničkih principa EU za inkluziju Roma” (10

Common Basic Principles for Roma Inclusion).¹ To, između ostalog, znači da IRL Romi, iako će biti eksplicitno ciljna grupa u okviru projekta, neće biti i jedina ciljna grupa. Projekat će imati za cilj i rešavanje ključnih problema domicilnih Roma i neromskog stanovništva koje živi u tom kraju, tako da svi imaju koristi od projekta. Najvažniji princip projekta je da se segregacija prevaziđe, a ne da se još više produbi.

Budući da se radi o projektu koji predstavlja proces, nije moguće unapred definisati specifične proizvode. Oni će biti definisani u periodu od prvih 6 meseci do 1 godine, tokom kojeg će sve ciljne zajednice biti intenzivno konsultovane i uključene u definisanje aktivnosti i rešenja. Uključivanje zajednica obuhvatiće IRL Rome, njihove komšije, lokalne samouprave i institucije, lokalne romske organizacije civilnog društva i organizacije civilnog društva IRL. Jedan od proizvoda u ovoj početnoj fazi treba da bude akcioni plan za unapređenje stanovanja Roma, koji će odobriti lokalna samouprava.

U preostale četiri godine uslovi će se poboljšati sprovođenjem održivih mera i obezbeđivanjem podrške za realizaciju akcionog plana.

Lokacije

Očekuje se da će naselja koja će biti obuhvaćena projektom biti identifikovana u saradnji sa Vladom Srbije i vlastima Autonorne Pokrajine Vojvodine i Grada Beograda. Geografska ravnoteža treba da odražava geografsku distribuciju IRL Roma.

Modalitet realizacije

U idealnom slučaju, odgovornost za realizaciju projekta trebalo bi da bude na nacionalnim institucijama u Srbiji, bilo vladinim ili nevladinim. Realno, projekat podrazumeva i učešće međunarodnih eksperata u određenoj meri kako bi se vremenom osigurala izgradnja nacionalnih kapaciteta za realizaciju ovakvih projekata. Međunarodno učešće postepeno treba da se smanjuje, tako da do kraja realizacije projekat bude najvećim delom u nacionalnom vlasništvu. Međunarodno učešće biće od presudnog značaja ako, kako se očekuje, bude potrebno da se menjaju ili revidiraju određeni elementi nacionalne politike da bi se omogućila uspešna i održiva realizacija projekta. Očekuje se da bi to moglo da bude potrebno, pre svega, kada se radi o stambenim rešenjima.

Tip donatora koji bi mogli da budu zainteresovani

Sredstva neophodna za projekat su značajna. Iznos od 15 miliona evra može da predstavlja razuman početni predlog. Pomoć je prilagodljiva, što znači da radovi mogu da počnu čak i ako se ne obezbede ukupna sredstva, a obim projekta može da se povećava u zavisnosti od raspoloživih sredstava. Što se tiče donatora, to će morati da budu veliki institucionalni donatori, kao što su EU ili GIZ. Alternativni pristup podrazumevao

¹ Dostupno na www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2011_10_Common_Basic_Principles_Roma_Inclusion.pdf.

bi da se nađe način da Vladu uzme zajam od finansijskih institucija kao na primer, **Razvojne banke Saveta Evrope**, koja je zainteresovana za pitanja socijalnog stanovanja. Ukoliko se to desi, zajam bi trebalo da bude povezan sa kredibilnim sredstvima otplate, što uključuje sredstva od kirija za stambena rešenja. Moguće je da će to biti teško ostvarljivo u slučaju stambenih rešenja za siromašne, ukoliko ne bude postojao određeni element zagarantovanih sredstava iz vladinog budžeta, možda u okviru sistema socijalne pomoći, u vidu naknade troškova stanovanja.

6.2 Projektni predlog 2 – Pravna pomoć na Kosovu

Obrazloženje

Predstojeće uvođenje sistema besplatne pravne pomoći u Srbiji predstavlja hitan i neophodan korak za IRL, ali jedna oblast ipak neće biti podržana novim zakonom. U okviru novih aranžmana besplatne pravne pomoći neće biti podržani predmeti na teritoriji Kosova, koji su u nadležnosti vlasti u Prištini.

Negde od 2008. godine, oko 5.617 predmeta koji zahtevaju zastupanje pred kosovskim institucijama finansirano je sredstvima EU, a te predmete vodile su organizacije sa kojima su potpisani ugovori. EU će i dalje obezbeđivati sredstva za podršku pravne pomoći za IRL na Kosovu, ali će upravljanje sredstvima biti decentralizovano i sredstvima će upravljati Vlada Srbije. Proces nabavki za kontinuirano pružanje usluge pokrenut je 2015. godine, a zatim je otkazan; novi proces biće ponovo pokrenut tokom 2016. godine. To znači da postoji praznina u pružanju pravne pomoći koja već traje duže od šest meseci.

Decentralizovano upravljanje sredstvima EU znači da će predstojeće službe pravne pomoći biti pod nadzorom Vlade Srbije. Prema tome, tim za pravnu pomoć **imaće manji pristup advokatima i udruženjima na teritoriji Kosova i manji kredibilitet kod kosovskih institucija**, pa čak i kod međunarodnih organizacija na Kosovu.

Ti problemi negativno utiču na mogućnost IRL da prate svoje predmete, da njihovi advokati adekvatno podrže predmete, kao i na mogućnost da IRL podnose nove zahteve za pomoć.

Postoji velika bojazan da će novi aranžmani koji su dogovoreni između Beograda i Prištine, a koji se odnose na **objedinjavanje registra nepokretnosti**, dovesti do velikog broja novih zahteva za povraćaj imovine koje je Kosovska agencija za imovinu već rešila. Neophodno je da postoji pravna pomoć ako do toga dođe.

Ipak, malo je verovatno da će do izmena postojećih aranžmana doći u naredne dve godine. Kompromis bi podrazumevao da se za vreme trajanja ovog projekta (april 2016. do marta 2018. godine) nastavi sa aktuelnim aranžmanima i da se odmah počne planiranje usluga za period posle marta 2018. godine.

Pristup

Ono što je neophodno jeste da se pronade modalitet pružanja pravne pomoći IRL u predmetima na Kosovu, koji će biti pod okriljem neke od međunarodnih organizacija i za koji će se obezbediti kontinuirano finansiranje od 2018. godine i najmanje u narednih 4–5 godina.

Predloženo je da vlasti sa obe strane administrativne granice zatraže podršku od institucija i vlada donatora u uspostavljanju stalne službe za pravnu pomoć IRL, za predmete na Kosovu, uz podršku relevantnih međunarodnih organizacija.

Služba bi trebalo da bude aktivna na celoj teritoriji Srbije i Kosova - da zastupa stranke koje su raseljene sa Kosova u pravnom i administrativnom sistemu na Kosovu. Predmeti bi bili predmeti koji su direktna posledica prisilnog raseljavanja bivših stanovnika Kosova.

Služba bi trebalo da podrži, u proseku, oko 1.000 novih predmeta godišnje.

Troškovi bi iznosili oko 700.000 evra godišnje, što obuhvata sve sudske troškove, troškove advokata na Kosovu i u Srbiji i administrativne troškove.

Potencijalni donatori

Donator bi mogla da bude EU, u okviru IPA programa u Srbiji ili na Kosovu (to će zahtevati podršku odgovarajuće vlade) ili u okviru drugih programa kao što su „Program za podršku civilnom društvu” (Civil Society Facility) i „Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava” (EIDHR). Među zainteresovanim donatorima mogle bi da budu bilateralne ambasade (i u Srbiji i na Kosovu) koje aktivno podržavaju ljudska prava u regionu (SAD, Švedska, Norveška, Velika Britanija i dr.).

6.3 Projektni predlog 3 – Podrška za stanovanje

Podrška za stanovanje do sada nije bila dovoljna i bila je loše usmeravana.

Iako je moguće da će određena podrška za stanovanje i dalje postojati, donatori i vlade će moći da se ubede da obezbede podršku samo ako budu postojale realne potrebe i ako rešenja bude isplativa, odnosno ako budu predstavljala odgovarajući način za rešavanje potreba.

Cilj „Regionalnog programa stambenog zbrinjavanja” (RPSZ) jeste da se obezbede stambena rešenja za izbeglice (i raseljena lica sa Kosova koji žive u Crnoj Gori). IRL sa Kosova koja žive u Srbiji nisu bila obuhvaćena stambenim zbrinjavanjem. U toku realizacije RPSZ-a naučene su određene lekcije i te lekcije, a posebno pozitivni primeri u pogledu kriterijuma za odobravanje prava i kriterijuma ugroženosti, moraju se uzeti u obzir u svim sličnim naporima za rešavanje stambenih problema.

IRL kojima je najviše potrebna stambena podrška nisu oni koji poseduju svoj stan ili kuću, već oni sa niskim primanjima, koji žive u iznajmljenim stanovima ili u neformalnom smeštaju. Dodela građevinskog materijala, koji mogu da dobiju samo formalni vlasnici kuća, prema tome, ne predstavlja odgovarajuće rešenje. Umesto toga, prioriteta treba da budu: i) obezbeđivanje istinski pristupačnog socijalnog stanovanja, ii) dodatni broj seoskih domaćinstava za one kojima je to potrebno i iii) poboljšanje uslova i sigurnosti u iznajmljenom privatnom smeštaju.

U predstojećem Zakonu o stanovanju ne postoje nikakve naznake da će biti dostupna dodatna sredstva za stanovanje iz državnih izvora.

Podrška za stanovanje za IRL mora da bude povezana sa objedinjenim reformama politike. Dva ključna cilja politike treba da budu:

- obezbeđivanje istinski pristupačnih, pristojnih, stambenih rešenja za najsiromašnije;
- unapređenje sigurnosti i uslova za siromašne koji žive u iznajmljenom privatnom smeštaju.

Potreba za istinski pristupačnim stambenim rešenjima za siromašne proizilazi iz iskustva u okviru nekoliko projekata socijalnog stanovanja, u kojima korisnici stanova koji žive od minimalne penzije ili minimalnog iznosa socijalne pomoći nisu bili u stanju da plaćaju kiriju i režije, pa im sada preči prisilno iseljenje. Svako dalje ulaganje u izgradnju socijalnih stanova mora da bude povezano sa politikom pomoći za najsiromašnije kako bi se osiguralo da oni mogu da žive na održiv način u tim stambenim jedinicama. Ulaganjima u socijalno stanovanje bez takve politike obezbeđuje se smeštaj za manje siromašne, odnosno za one koji ostvaruju neki vid prihoda koji im omogućava da plaćaju kiriju, a najsiromašnji se osuđuju na nesigurnost i pretnju od prinudnog iseljenja.

Gotovo 50% IRL u stanju potrebe u raseljenju živi u iznajmljenim stanovima ili kućama.¹ Rezultati istraživanja iz 2010. godine pokazuju da veliki broj njih živi u veoma teškim uslovima i da nemaju sigurnost. Oni često nemaju ugovor o zakupu stana, pa nemaju sigurnost i zakonsku zaštitu. Dodatni troškovi zakupa – čak i u skromnom iznosu – guraju mnoge porodice u ekstremno siromaštvo. U istraživanjima siromaštva na osnovu prihoda ne priznaje se taj dodatni faktor, tako da dodatna dubina siromaštva sa kojom se suočavaju porodice koje žive u iznajmljenom smeštaju često nije prepoznata u diskusijama o politici.

Pristup

Projekat je zamišljen kao kombinacija praktičnih mera i podrške za stanovanje, sa elementima zagovaranja i testiranja modela politike. Prednost ovog pristupa ogleda se u tome što će omogućiti izgradnju stambenih rešenja, uz istovremeno praktično testiranje za potrebe budućih projekata i politike socijalnog stanovanja, što će potencijalno obezbediti korist za mnogo veći broj siromašnih širom zemlje.

¹ Videti Deo I – Analiza populacije IRL. Svega 11% IRL u stanju potrebe imaju stan ili kuću u vlasništvu u mestu raseljenja.

U nastavku su opisane predviđene komponente projekta.

1. Obezbeđivanje socijalnog stanovanja u oblastima sa velikom populacijom IRL. To se odnosi i na urbane sredine, kao što su Beograd i Novi Sad, i na manje gradove, kao što su Kraljevo i Kuršumlja. Lokacije bi trebalo da zavise od a) veličine potreba u pogledu stanovanja u datom mestu i b) mere u kojoj su lokalne vlasti zainteresovane da rade na razvoju stambenih rešenja.

2. U okviru opcija socijalnog stanovanja, primeniće se mešoviti pristup u obezbeđivanju socijalnog stanovanja. To će uključivati „tradicionalnu” izgradnju objekata za socijalno stanovanje, ali i testiranje drugih pristupa, na primer, otkup postojećih stanova od strane grada/ opštine za socijalne svrhe i podršku za subvencionisane kirije u sektoru iznajmljivanja privatnog smeštaja. Sredstvima projekta mogli bi da se sufinansiraju, na primer, otkup i/ili renoviranje praznih ili napuštenih stanova za socijalne svrhe.

3. Broj obezbeđenih rešenja socijalnog stanovanja zavisice od raspoloživih sredstava u okviru projekta.

4. Lokalna politika socijalnog stanovanja. U okviru projekta radiće se i sa lokalnim samoupravama na razvoju drugih opcija politike za obezbeđenje socijalnog stanovanja. To bi moglo da obuhvati davanje podsticaja graditeljima novih stambenih objekata da predvide izgradnju socijalnih stanova i/ili pristupačnih stambenih jedinica u okviru komercijalnih stambenih objekata. Podsticaji mogu da se odnose i na popust za naknadu za korišćenje javnog zemljišta, povoljnu plansku dokumentaciju i šeme zagarantovanih prihoda od zakupa socijalnih stambenih jedinica. Zagarantovana podrška za plaćanje kirije za posebno ugrožene stanare takođe može da poboljša dostupnost iznajmljivanja odgovarajućih privatnih stanova i da podstakne privatne investicije u socijalno stanovanje. Veći gradovi će najverovatnije biti zainteresovani, a posebno oni u kojima postoji aktivan sektor izgradnje stambenih objekata.

5. Seoska domaćinstva. U okviru projekta, nastaviće se rad na obezbeđivanju seoskih domaćinstava za odgovarajuće raseljene porodice. To se pokazalo kao isplativo rešenje za veliki broj IRL, posebno za one koji dolaze iz seoskih krajeva i imaju iskustva u poljoprivredi. Oko 21% IRL ostvarivalo je prihode od poljoprivrede pre raseljenja sa Kosova, ali je 2010. godine svega 1,7% IRL ostvarivalo prihode od poljoprivrede u raseljenju. Ipak, rezultati intervjua ukazuju na to da je neophodno da se onima koji su preseljeni u sela obezbedi dugoročnija podrška kako bi se osigurala održivost života u seoskim domaćinstvima. Neophodna je podrška u vidu praktične obuke, savetovanja i grantova u trajanju od najmanje jednog punog poljoprivrednog ciklusa nakon preseljenja domaćinstava.

6. Istraživanje i zalaganje za jačanje socijalnog stanovanja. Mere na lokalnom nivou kombinovaće se sa istraživanjem i zalaganjem na nacionalnom nivou da bi se podstakla institucionalizacija delotvornije podrške za socijalno stanovanje. U okviru projekta proizvešće se nalazi na lokalnom nivou koji će moći da se repliciraju uz podršku državnih (ili pokrajinskih) vlasti. Na nacionalnom nivou mogu postojati mogućnosti za privlačenje finansijskih sredstava i od institucionalnih investitora i od penzionih fondova, ili (što je verovatnije) od međunarodnih finansijskih institucija, kao što je Razvojna banka Saveta Evrope. Zajednički rad sa lokalnim, nacionalnim i međunarodnim institucijama može da doprinese da se poguraju politike za ubrzana ulaganja u socijalno stanovanje u srednjoročnom i dugoročnom periodu.

7. Poboljšanje uslova u iznajmljenom privatnom smeštaju. Potrebno je dosta istraživanja i zalaganja da bi se postigla značajna poboljšanja za IRL (i druge) koji žive u iznajmljenim stanovima. Mnogo malih promena može da napravi veliku razliku. To podrazumeva:

8. Obuhvatanje kirija u godišnjim istraživanjima o potrošnji domaćinstava, kako bi se istaklo dodatno

siromaštvo onih koji žive u iznajmljenim stanovima. Veći stepen svesti o položaju siromašnih koji žive u iznajmljenim stanovima treba da dovede do povoljnijeg okruženja u pogledu politike.

9. Podsticanje legalizacije izdavanja stanova kroz povećanje pozitivnih podsticaja za sklapanje zakonski priznatih ugovora o zakupu stana. Podsticaji mogu da obuhvate smanjenje poreskog opterećenja na prihode od zakupnina, jačanje inspekcije i sprovođenja zakona, kao i uvođenje žalbene procedure za stanare.

10. Pобољшanje kvaliteta iznajmljenih stanova kroz davanje grantova ili povoljnih kredita vlasnicima stanova za poboljšanja u stanovima, sprovođenje minimalnih zdravstvenih i sigurnosnih standarda za stanove koji se iznajmljuju itd.

Predloženi projekat može da se realizuje i na lokalnom i nacionalnom nivou, a u okviru njega mogu da se stvore praktične mogućnosti za poboljšanje uslova u kojima žive ugrožena lica u iznajmljenom privatnom smeštaju. Rad sa opštinama na identifikaciji praktičnih mogućnosti može da pomogne tako što će obezbediti bolje informacije za potrebe definisanja nacionalne politike i praksi.

Potencijalni izvori finansiranja

Najverovatniji izvor finansiranja bila bi kombinacija sredstava Vlade Srbije i sredstava programa IPA II. Moguće je da će određena sredstva programa IPA za 2016. godinu za socijalnu inkluziju biti namenjena za socijalno stanovanje. Neophodni su dalji naponi na rafiniranju komponente za IRL i politike koja je opisana u prethodnom delu. To će zahtevati intenzivno angažovanje u radu sa Vladom, uključujući i Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Komesarijat za izbeglice i migracije, Kancelariju za pridruživanje Srbije EU i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

Drugi izvori finansiranja mogu da budu i Razvojna banka Saveta Evrope i USAID.

Iako se fokus mora jasno staviti na praktične napore u rešavanju stambenih problema IRL, dodatna podrška za projekat može doći i od Vlade i donatora koji su takođe zainteresovani za unapređenje sektora stanovanja u Srbiji u celini.

7. Predlozi u pogledu zalaganja i izmena politike

Da bi se omogućilo poboljšanje položaja IRL, neophodne su hitne promene u nekoliko ključnih oblasti politike i zakonodavstva. U nekim oblastima, kao što je stanovanje, proces izmene politike je u toku. U drugim oblastima, kao što su socijalna pomoć i poreski sistem, reforma ne počiva na aspektu poboljšanja položaja najugroženijih. Zbog toga su u svim oblastima o kojima će biti reči neophodna istraživanja i zalaganje da bi se osigurala pozitivna podrška Vlade za izmene politike.

U narednim odeljcima identifikuju su ključne oblasti za zagovaranje i sugerišu se načini kako se mogu postići predložene izmene politike.

Posebnu pažnju treba posvetiti načinu na koji **Tim UN za Srbiju može da sarađuje** i pruži podršku za zagovaranje i izmene politike u vidu istraživanja i podršku za kreatore politike u Vladi.

7.1 Strategija za inkluziju Roma i prateće mere

Vlada Srbije usvojila je Strategiju za inkluziju Roma u februaru 2016. godine.

U nacrtu Strategije IRL Romi se retko pominju u analizi, a u ciljevima i zadacima uopšte se ne pominju posebne mere za IRL.

Međutim, sledeća faza razvoja strategije podrazumeva izradu konkretnih akcionih planova za svaki od glavnih ciljeva (obrazovanje, stanovanje, zapošljavanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita). Moguće je da će, u okviru tih akcionih planova, moći da se unesu i konkretne mere za poboljšanje položaja IRL Roma.

Imajući to u vidu, UNHCR i partnerske organizacije treba da nastave aktivno angažovanje u procesu izrade akcionih planova.

Mnoge od sledećih preporuka nastale su na osnovu iskustva u radu sa IRL, ali nisu nužno namenjene samo za IRL Rome; one mogu biti korisne i za neromska IRL, domicilne Rome i IRL i Rome koji su vraćeni po sporazumima o readmisiji.

U nastavku slede ključne tačke koje se tiču zastupanja.

Stanovanje

- Uspostaviti neformalnu grupu zainteresovanih OCD i drugih strana zainteresovanih za uslove stanovanja IRL Roma.
- Jasno prenositi poruku onima koji su odgovorni za izradu akcionih planova za Strategiju da u oblastima sa velikom populacijom IRL Roma posebnu pažnju treba posvetiti stanovanju Roma.
- U saradnji sa romskim OCD, pružati tehničku podršku za izradu lokalnih romskih strategija stanovanja u oblastima sa velikom populacijom IRL Roma.

- Identifikovati naselja interno raseljenih Roma koja su ispod standarda i koja su prioritet za sprovođenje mera i fokusirati se na njih u fazi planiranja.
- Osigurati da i centralne i lokalne vlasti identifikuju odgovarajuća sredstva za prioritetne mere stambenog zbrinjavanja.
- U saradnji sa romskim OCD, pratiti napredak u realizaciji komponenti strategije koje se odnose na stanovanje kako bi se osiguralo ispunjavanje prioriteta ciljeva; obezbediti nezavisne informacije o rezultatima praćenja državnim i lokalnim vlastima i drugim zainteresovanim domaćim i međunarodnim institucijama.
- Zalagati se za investicije u socijalno stanovanje u oblastima sa velikom populacijom IRL Roma.
- Pratiti investicije i izdvajanje sredstava za socijalno stanovanje i osigurati da domicilni Romi, IRL Romi i neromska domaćinstva IRL imaju pravičan tretman u dodeli socijalnih stanova. Proceniti u kojoj se meri novi socijalni stanovi zaista dodeljuju na osnovu potreba.

Zapošljavanje

- Uspostaviti neformalnu grupu zainteresovanih OCD i drugih koji se bave zapošljavanjem IRL Roma.
- Zalagati se za izmene pravila o prijavi boravka kako bi se omogućilo onima koji nemaju adresu u mestu boravka u raseljenju da prijave boravak na adresi centra za socijalni rad, da bi mogli da se registruju pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje.
- Programi obuke koje sprovodi NSZ obično zahtevaju garancije u vidu garanata koji su stalno zaposleni ili novčanog depozita. To je često nedostupno ili nepristupačno za Rome i druge izrazito siromašne osobe, pa treba identifikovati i zalagati se za alternativne načine garancija koji će biti pristupačni onima koji su izrazito siromašni.¹
- Raditi sa romskim OCD i romskim koordinatorima na podsticanju romskih pojedinaca u oblastima sa velikom populacijom IRL da se registruju pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje ukoliko su nezaposleni i da ističu svoj status IRL i nacionalnu pripadnost.
- Raditi sa novoosnovanom² službom za besplatnu pravnu pomoć u oblastima sa velikom populacijom IRL kako bi se osiguralo da zaposleni u službi razumeju potrebe IRL Roma i da se osposobe da odgovore na potrebe IRL u vezi sa svim aspektima zapošljavanja, od registracije pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje pa borbe protiv diskriminacije na radnom mestu.

U Strategiji o Romima jasno je definisan mehanizam visokog prioriteta za fokusiranje napora na zastupanje i povećanje pažnje i broja rešenja koja će se dodeljivati interno raseljenim Romima koji su do sada bili isključeni.

¹ Primeri iz drugih zemalja uključuju kredite za mikrofinansiranje za uplatu novčanog depozita; ukoliko polaznik završi obuku, depozit se vraća u potpunosti, i polaznik obuke ne snosi nikakve troškove. Ukoliko ne završi obuku, polaznik mora da otplati kredit.

² Očekuje se da će Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći biti usvojen početkom 2016. godine i da će stupiti na snagu od 1. januara 2017. godine.

7.2 Zatvaranje kolektivnih centara

Komesarijat za izbeglice i migracije planira da zatvori sve kolektivne centre do kraja 2016. godine.¹ Uz podršku Vlade Srbije i međunarodnih donatora, Komesarijat je postigao odlučan i stabilan napredak u ostvarenju tog cilja.

Mnogi bivši stanovnici kolektivnih centara nisu u stanju da žive samostalno, neki zato što nisu u stanju da plate račune i troškove života od najniže penzije ili od socijalne pomoći, a drugi zato što nisu praktično u stanju da se brinu o sebi zbog fizičkih ili psiholoških razloga, pogotovo ako se ima u vidu da su to starije osobe i da su bili „institucionalizovani” u kolektivnim centrima više od 15 godina.

Za te „teške” slučajeve potrebna su dodatna rešenja, što može da obuhvati praktične socijalne usluge, kao što su kućna nega, određena terenska podrška za mentalno zdravlje, možda i zbrinjavanje u ustanovama, kao i određene vidove dodatne kontinuirane finansijske podrške. Sve to trebalo bi da obezbede opštine u kojima su ta lica smeštena.

Zvanične kolektivne centre u potpunosti finansira centralna vlada, preko Komesarijata za izbeglice i migracije. Nakon što se kolektivni centri zatvore, teret brige – u smislu usluga i troškova – preneće se na lokalne institucije, ali to neće pratiti i redovno povećanje lokalnih budžeta.

U rešenjima koja su identifikovana do sada nisu uzimane u obzir ni dodatne usluge koje su potrebne ni dodatni troškovi koje će imati opštine. Iskustva u pogledu sposobnosti opština da odrede prioritete i obezbede kontinuiranu socijalnu zaštitu u poslednjih nekoliko godina nisu pozitivna, pa postoji bojazan da će zatvaranje kolektivnih centara kao rezultat imati neadekvatna rešenja za više ugrožene korisnike kolektivnih centara.

Neophodne mere

Zatvaranje kolektivnih centara treba pažljivo pratiti, a pre svega treba pratiti situaciju onih kojima su obezbeđena rešenja.

Ako bivši stanovnici kolektivnih centara ne budu sposobni da žive samostalno i ako ne budu dostupne adekvatne mere podrške na nivou opštine, biće neophodno da se preduzmu odgovarajuće mere.

Neophodne mere zavisice od stvarnog stanja, a mogu da obuhvate:

- Identifikaciju i praćenje slučajeva izrazito ugroženih IRL u kolektivnim centrima kako bi se osiguralo da nakon zatvaranja kolektivnih centara budu u adekvatnoj situaciji.
- Rad sa opštinama, zdravstvenim i socijalnim službama na uspostavljanju neophodnih mera podrške. To može da se odnosi na usluge kućne nege poput onih koje pružaju Crveni krst Srbije i druge institucije, tople obroke u narodnim kuhinjama, finansijsku pomoć od opštine za plaćanje računa i vanrednih troškova itd.
- Predstojeći rad sa socijalnim službama na jačanju projekata kako bi se osiguralo da se u dizajnu i real-

izaciji projekata prepoznaju specifične potrebe raseljenih lica i da se na njih adekvatno odgovori.

- Zastupanje na nacionalnom ili pokrajinskom nivou kako bi se obezbedila dodatna sredstava i podrška za opštine koja će im omogućiti da se izbore sa povećanom tražnjom za uslugama.
- Sprovođenje istraživanja i izrada redovnih izveštaja o situaciji IRL nakon raseljavanja iz kolektivnih centara kako bi se obezbedile informacije za kreatore politike o stepenu u kojem su bivši stanovnici kolektivnih centara uspešno razmešteni, kao i za potrebe definisanja novih mera politike.
- Zatvaranje kolektivnih centara bilo je najvažniji poduhvat Evropske komisije što se tiče pomoći za izbeglice i IRL. Činjenica da je za to bilo potrebno više vremena nego što je prvobitno predviđeno posledica je toga što su potcenjeni izazovi koji su s tim povezani. Ti naponi su neophodni kako bi se osiguralo da IRL (i izbeglice) iz kolektivnih centara ne budu izigrani u slučaju da resursi više ne budu dostupni i zbog neuspeha vlasti da ispune svoje dugoročne obaveze u obezbeđivanju zaštite za ugrožene građane.

7.3 Pružanje pravne pomoći

Objasnenje

Kao što je već rečeno, Vlada Srbije se obavezala da će usvojiti novi zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. Očekuje da će zakon biti usvojen početkom 2016. godine i da će stupiti na snagu od 1. januara 2017. godine. Period od dodatne dve godine je razuman rok u kojem može da se očekuje potpuno sprovođenje zakona i adekvatan nivo usluga.

Multidonatorski fond Svetske banke, koji podržava donošenje novog zakona, planira da tokom obezbedi podršku za lokalne samouprave kako bi im pomogao da se pripreme za ispunjavanje obaveza u vezi sa besplatnom pravnom pomoći.

Prema početnim indicijama, podrška koju će obezbediti Trustovski fond biće opšte prirode i neće biti posebno namenjena za pojedine grupe korisnika.

Da bi usluge bile od stvarne pomoći za IRL, pružaoci usluga u oblastima sa velikom populacijom IRL treba da budu upoznati sa problemima sa kojima se suočavaju IRL i treba da imaju informacije o načinu na koji mogu da reše te probleme.

U okviru projekta koji finansira USAID, a koji realizuju organizacija Catholic Relief Services i njihova partnerska organizacija Balkanski centar za migracije, u dvanaest opština¹ podržava se razvoj usluga besplatne pravne pomoći u oblastima koje se posebno pogođene migracijama. Međutim, od tih dvanaest opština samo tri opštine imaju veliku populaciju IRL (Kraljevo, Raška i Kuršumlja). U svim ostalim opštinama populacija IRL broji manje od 1.100 pojedinaca (na primer, u Žitištu ima 22 IRL).

¹ Batočina, Blace, Kraljevo, Kuršumlja, Lapovo, Nova Crnja, Preševo, Raška, Rekovac, Sjenica, Svilajnac, Žitište.

Biće potrebna podrška i za druge gradove i opštine u kojima postoji veliki broj IRL, kao što su Kragujevac, Niš, Smederevo, Zemun, Voždovac i Jagodina (svi imaju više od 6.000 IRL), odnosno Novi Sad i Subotica, u kojima postoji velika populacija IRL Roma.

Nevladini pružaoci pravne pomoći imaju značajno iskustvo u pružanju podrške raseljenim licima koje je stečeno kroz višegodišnju praksu. Malo je verovatno da advokati koje angažuju opštine (ili zaposleni u opštinama) imaju tako relevantno iskustvo.

Advokatima u opštinama koji rade na pružanju pravne pomoći biće potrebna podrška i informacije da bi mogli da rade sa raseljenim licima sa Kosova i, generalno, u drugim slučajevima koji se odnose na migracije i raseljavanje.

Predlog

Mogao bi da se pokrene projekat za uspostavljanje „ekspertske grupe” za pravne predmete koji se odnose na probleme raseljenih.

Ta ekspertska grupa mogla bi da obuhvata i) platformu na srpskom jeziku sa onlajn pristupom i ii) niz radionica za obuku novoimenovanih advokata koji će pružati besplatnu pravnu pomoć.

Internet platforma može da sadrži informacije o načinima rešavanja najčešćih vrsta predmeta, kontakte iskusnih profesionalaca, kao i forum za diskusiju u okviru kojeg bi se pružala pomoć u složenijim predmetima.

U okviru obuke, novi advokati koji će pružati besplatnu pravnu pomoć upoznaće se sa najčešćim vrstama predmeta koji se odnose na probleme raseljenih i povezaće se u mrežu, što će im omogućiti da pružaju i ostale vrste pomoći.

U okviru projekta mogla bi da postoji i aktivnost neformalnog praćenja, kako bi se osiguralo da IRL zaista dobijaju neophodnu podršku od službi za besplatnu pravnu pomoć i kako bi se omogućila saradnja sa Ministarstvom pravde na poboljšanju pružanja tih usluga u narednom periodu.

7.4 Radno pravo i politika zapošljavanja

Obrazloženje

Postoji velika razlika između stope zaposlenosti većinskog stanovništva i stope zaposlenosti raseljenih lica, a posebno IRL Roma. Prema podacima za 2010. godinu, u gotovo jednoj polovini svih domaćinstava IRL nijedan član domaćinstva nije imao nikakvo zaposlenje, a samo 13% romskih domaćinstava IRL ostvarivalo je neki vid prihoda na osnovu zaposlenja.

Postoji veliki broj prepreka za zapošljavanje IRL, i pored toga što su oni statistički aktivniji u traženju posla. Neke od tih prepreke odnose se na sama IRL: raseljeni Romi imaju niži stepen obrazovanja, a većina IRL izgubila je, usled preseljenja, mreže koje mogu da im pomognu u nalaženju zaposlenja.

Druge prepreke su administrativne i političke prirode. Korisnici novčane naknade „minimalac” ne mogu legalno da se zaposle, a da ne izgube pravo na naknadu (zdravstveno i socijalno osiguranje koje je s tim povezano vredno daleko više). Pristup programima obuke za zapošljavanje može zahtevati finansijske ili druge garancije koje su za veliki broj Roma i drugih siromašnih IRL nedostupne. Takođe, to što nemaju prijavljen boravak u mestu raseljenja onemogućava im da se registruju pri službi za zapošljavanje.

U zalaganju za zapošljavanje IRL treba se fokusirati, pre svega, na uklanjanje administrativnih prepreka za IRL da se registruju kao nezaposleni. Prema podacima Nacionalne službe za zapošljavanje, postoji samo oko 6.000 nezaposlenih IRL, u poređenju sa 48.000 nezaposlenih prema rezultatima istraživanja iz 2010. godine. Zvanično, dakle, ne postoji problem, a samim tim ne postoji ni potreba za afirmativnim merama. Pravilna identifikacija stope nezaposlenosti IRL treba da dovede do boljeg kreiranja politike i bolje raspodele sredstava za rešavanje tog problema, kao i do toga da se tom problemu pokloni više pažnje.

Predlog

Stimulisati uspostavljanje saveza nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana, koji će se zalagati za administrativne reforme u oblasti zapošljavanja.

U taj savez treba da uđu udruženja IRL, NVO koje se bave pružanjem pravne pomoći i romske OCD.

Proces zastupanja može da obuhvati:

- Diskusiju sa vladom o mogućim alternativnim rešenjima za „minimalac”, koja bi podrazumevala da se onima koji su *de facto* nezaposleni dozvoli da se legalno zaposle i da zadrže pravo na zdravstveno i socijalno osiguranje.¹

¹ Jedna od opcija mogla bi da bude potpuno ukidanje „minimalca” (osim zdravstvenog i socijalnog osiguranja) i korišćenje sredstava koja bi se tako uštedela (oko 20 miliona evra godišnje) za uvođenje naknade za troškove stanovanja za raseljene sa Kosova koji nemaju adekvatan smeštaj, a koja bi se dodeljivala na osnovu imovinskog cenzusa.

- Zalaganje za promenu zakonskih propisa kako bi se omogućila prijava boravišta na adresi centra za socijalni rad u slučajevima kada IRL nemaju odgovarajuću adresu u raseljenju, ali imaju prijavljeno prebivalište na Kosovu.
- Kampanju za registraciju IRL pri NSZ u mestu raseljenja.
- Obezbeđivanje da pružaoci pravne pomoći imaju najnovije informacije kako bi mogli adekvatno da podrže registraciju IRL pri NSZ.
- Podržavanje drugih aktivnosti zastupanja koje se odnose na oporezivanje i socijalna davanja, kao i mere za vraćanje onih koji rade u svojoj ekonomiji u pravni sistem (videti odeljak 7.5 u nastavku).
- Identifikovanje načina za uključivanje siromašnih ljudi u zvanične programe obuke na radu, uz alternativna rešenja za postojeće zahteve u pogledu garanata ili novčanog depozita.
- Ove aktivnosti zastupanja treba da imaju za cilj premošćavanje jaza između broja nezaposlenih IRL prema rezultatima istraživanja i broja registrovanih nezaposlenih IRL. Taj jaz neće moći da se premosti u potpunosti, kao što se može videti na primeru razlika između podataka u Anketi o radnoj snazi (LFS) i statističkih podataka o broju registrovanih koje ima NSZ, ali bi mogao značajno da se smanji.

7.5 Fiskalna reforma i reforma socijalne pomoći

Obrazloženje

Veliki deo podrške za zapošljavanje IRL i drugih siromašnih ljudi (uključujući Rome) u poslednjih 15 godina bio je umanjen zbog regresivnog sistema poreza i doprinosa. U okviru zvaničnih donatorskih projekata mogu se podržati samo mere za podsticanje legalnog zaposlenja, ali sistem poreza i doprinosa tera i zaposlene i poslodavce u sivu zonu. To se posebno odnosi na slabo plaćene radnike.

Sistem poreza i doprinosa je već dugo predmet, a u poslednjem periodu kritikovala ga je, na primer, Svetska banka.² U „Pregledu javnih finansija” (Public Finance Review) Svetske banke za 2015. godinu navodi se da udeo neformalnog sektora u privredi iznosi 30 odsto.

Postoji nekoliko mera kojima bi mogao da se poboljša položaj ne samo lica u stanju potrebe, već i drugih koji žive u siromaštvu u Srbiji. Što se tiče tih mera, one teško mogu da se zagovaraju isključivo iz pozicije IRL, ali za UN u celini, kao i za ostale strane zainteresovane za smanjenje siromaštva, one predstavljaju pravce politike od vitalnog značaja.

Predlog

Tim UN u Srbiji, Svetska banka i druge zainteresovane institucije mogli bi da oforme savez za reformu socijalne pomoći i fiskalnu reformu. Cilj bi bio da se istraže, razviju i zagovaraju mere socijalne zaštite za siromašne i fiskalne reforme, koje bi takođe mogle da doprinesu ekonomskom razvoju zemlje.

² <http://www.worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-public-finance-review-2015>

Neophodno je zagovaranje sa jake platforme, koju bi činili domaći i međunarodni stručnjaci, i u dužem vremenskom periodu, kako bi se omogućilo da se definišu kredibilne i održive alternativne politike. To podrazumeva i da treba obezbediti sredstva za istraživanje i modeliranje alternativnih rešenja. Bilo bi veoma dobro da se uspostavi saradnja sa nekim od istraživačkih instituta ili fakulteta.

Ovo su neke od neophodnih reformi:

- **Materijalno obezbeđenje porodice i dečiji dodatak.** Kao što je već navedeno u delu izveštaja koji se odnosi na analizu populacije, došlo je do značajnog smanjenja procenta interno raseljenih Roma koji primaju socijalnu pomoć za odrasle i decu. To smanjenje poklopilo se sa izmenama uslova za ostvarenje prava, posle čega je istovremeno došlo do značajnog povećanja udela neromskih korisnika tih davanja.¹
- Prvi korak mora da bude sprovođenje dodatnih istraživanja o uzrocima ove pojave. Postoji nekoliko mogućih objašnjenja i svako od njih ima različite posledice. Najprihvatljivije objašnjenje za to što u skladu sa novim uslovima za sticanje prava na socijalnu pomoć mnogo više interno raseljenih Roma nema pravo na pomoć predstavlja to što oni nemaju neophodne dokumente ili što je procedura postala previše komplikovana za njih. Drugo objašnjenje je da su interno raseljeni Romi ranije primali davanja na koja nisu imali pravo i da je u novom sistemu taj problem smanjen. Treće objašnjenje je da su najsiromašniji interno raseljeni Romi emigrirali iz Srbije i da više ne podnose zahteve za socijalnu pomoć.
- Pre nego što se razvije bilo koja pozicija za zagovaranje, moraju se suštinski istražiti razlozi koji su doveli do tog smanjenja.
- **Fiskalne reforme.** Stopa stvarne nezaposlenosti IRL mnogo je veća u odnosu na domicilno stanovništvo i, kao što je već rečeno u ovom izveštaju, postoji nekoliko ključnih negativnih podsticaja koji odvrću ljude od legalnog zapošljavanja. Rad u sivoj ekonomiji isključuje ljude iz sistema zapošljavanja i zdravstvenog i penzijskog osiguranja i povećava njihovu ranjivost.
- Potrebno je sprovesti istraživanja i definisati predloge održive politike za poboljšanje sistema poreza i doprinosa kako bi on postao pristupačniji za siromašne radnike i male poslodavce.
- **Povezivanje socijalne pomoći i zasnivanja radnog odnosa.** Neki aspekti u sistemu socijalne pomoći destimulišu zapošljavanje. Korisnici socijalne pomoći koji učestvuju u programima obuke na radu, čak i ako nisu plaćeni, gube pravo na socijalnu pomoć. Nesigurne mogućnosti za zaposlenje i siguran gubitak socijalnih davanja odbijaju mnoge od učešća u obuci za zapošljavanje. Potrebno je sprovesti istraživanja i definisati predloge politike da se ojača, a ne da se destimuliše, prelazak sa socijalne pomoći na posao.
- Postoje i druge reforme koje bi mogle da pomognu najsiromašnjima i istovremeno podstaknu ljude da rade u formalnom sektoru. Ta pitanja treba zagovarati na visokom nivou kako bi se kreatori politike podstakli da krenu u pravom smeru.

¹ Postoji sumnja da je u novom sistemu uveden neki sistemski faktor koji je diskriminatoran za romske podnosiocce zahteva - ali je potrebno dalje istraživanje da bi se ta sumnja potvrdila ili pobila.

7.6 Prijava boravka

Polazne informacije

U skladu sa važećim zakonom u Srbiji, svi građani i stranci moraju da prijave adresu u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Građani mogu da imaju prebivalište i boravište. Potvrda o prijavi boravka je jedan od osnovnih uslova za ostvarivanje niza različitih prava, uključujući i pravo na zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, socijalnu pomoć i socijalnu zaštitu.

Ljudi koji žive u neformalnim naseljima u kojima ne postoje stvarne adrese i koji nemaju dokaz o vlasništvu ili zakupu ne mogu da prijave boravak. Nedavno je usvojeno alternativno rešenje za lica koja žive u neformalnim naseljima i ona sada mogu da prijave prebivalište na adresi centra za socijalni rad. To je omogućilo velikom broju domicilnih Roma, između ostalih, da dobiju prava koja ranije nisu mogli ostvare.

Međutim, većina IRL Roma ima prijavljeno prebivalište u mestu porekla na Kosovu. Pošto već imaju prebivalište, oni ne mogu da prijave novo prebivalište u neformalnom naselju, a ne mogu ni da prijave prebivalište na adresi centra za socijalni rad. Isto tako, ne mogu da prijave ni boravište na adresi centra za socijalni rad.

Čak i IRL koja žive u iznajmljenim stanovima moraju da imaju dozvolu od vlasnika stana da prijave (isključivo u prisustvu vlasnika stana) boravak na toj adresi. Veliki broj stanodavaca ne želi da prijavi stanare na svojoj adresi iz više razloga, između ostalog i zbog straha od oporezivanja i veće zakonske sigurnosti i prava stanara.

Neophodne mere

IRL sa Kosova treba da imaju mogućnost da prijave ili prebivalište ili boravište u mestu raseljenja, bez obzira na to da li je njihovo mesto boravka formalno ili neformalno. Onima koji žive u iznajmljenim stanovima mora biti dozvoljeno da ostvare svoja prava bez obzira na to da li je vlasnik stana prisutan ili ne prilikom prijavljivanja adrese u policijskoj stanici.

Jedan deo rešenja ovog problema bilo bi da se dozvoli IRL da prijave boravište na adresi centra za socijalni rad na isti način na koji neraseljena lica koja žive u neformalnim naseljima mogu da prijave prebivalište na adresi CSR.

Drugi deo rešenja bilo bio da se pronade način da se stanarima omogući da prijave boravište bez saglasnosti ili bez prisustva vlasnika stana. To bi moglo da bude mnogo teže i potrebne su konsultacije sa vladom kako bi se pronašlo prihvatljivo rešenje.

Ukoliko bi se taj problem rešio, omogućilo bi se raseljenim licima koja žive u neformalnim naseljima i iznajmljenim stanovima da ostvare pravo na socijalnu pomoć, pomoć pri zapošljavanju i niz drugih prava. Rešavanje tog problema zahtevaće učešće Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

8. Predlozi u pogledu praćenja

Najkritičniji element od svih mera praćenja predloženih u ovom izveštaju jeste kontinuirano praćenje položaja IRL.

8.1 Komponente

IRL su, generalno, u mnogo lošijoj situaciji nego ostali građani Srbije, a to posebno važi za IRL Rome. Praćenje je neophodno da bi se obezbedili podaci o položaju IRL, da bi se ti podaci uporedili sa podacima za opštu populaciju i da bi se osiguralo da se jaz između IRL i opšte populacije smanjuje, a ne da se produbljuje.

Takođe, situacija se mora pratiti u realnom vremenu kako bi se omogućilo rano upozoravanje na nove probleme koji se tek pojavljuju, odnosno kako bi se označile potencijalne problematične oblasti i potencijalni negativan uticaj sveo na najmanju moguću meru.

Zato u ovoj programskoj strategiji predlaže se funkcija „Opservatorija za IRL” koja bi bila nadležna za:

- dugoročno praćenje situacije IRL,
- sprovođenje višegodišnjeg programa istraživanja,
- sprovođenje periodičnih istraživanja i
- informativne brifinge za kreatore politike.

Dugoročno praćenje situacije podrazumevalo bi identifikovanje i prikupljanje podataka iz sekundarnih izvora, uključujući istraživanja, statistiku, informacije iz projekata, i informacije od pružalaca usluga i udruženja. To bi obuhvatalo i praćenje uslova za povratak na Kosovo.

Višegodišnji program istraživanja treba da se sastoji od niza posebnih istraživačkih projekata o konkretnim temama koje se odnose na situaciju IRL i napore da se taj problem reši. To može da bude, na primer, planirani program od 2 istraživačka projekata svake godine o temama koje će uticati na planiranje i politiku. Ovo bi mogle biti teme:

- održivost rešenja otkupa seoskih domaćinstava i socijalnog stanovanja,
- razlozi za smanjenje pristupa Roma socijalnoj pomoći,
- uloga doznaka iz inostranstva u održavanju IRL iznad granice siromaštva,
- praćenje povratnika po osnovu sporazuma o readmisiji – pronalaženje oblika pomoći kojima će se smanjiti broj ponovnih zahteva za azil i readmisija,
- istraživanje efekata novih mera politike (na primer, mogućeg ukidanja „minimalca”).

Treba sprovoditi **redovna istraživanja o IRL** da bi se obezbedio pouzdan vremenski niz podataka o situaciji IRL. Poslednje istraživanje na uzorku svih IRL sprovedeno je 2010. godine. To treba da bude praćeno novim hitnim istraživanjem 2016. godine i ponovo 2021. godine.¹

8.2 Ključni pokazatelji za praćenje

U okviru praćenja treba posmatrati situaciju IRL u sledećim ključnim oblastima:

- broj pripadnika određene populacije i etnička pripadnost,
- siromaštvo i potrebe populacije IRL, u poređenju sa populacijom u celini,
- zaposlenost i nezaposlenost u poređenju sa populacijom u celini,
- stopa primanja najvažnijih socijalnih davanja – trend u odnosu na prethodnu godinu i u poređenju sa populacijom u celini,
- kvalitet stanovanja,
- IRL u kolektivnim centrima,
- potrebe u pogledu stanovanja i obezbeđena stambena rešenja, predmeti pravne pomoći i pružanje pravne pomoći.

Tabela u Aneksu 1. prikazuje detaljne podatke, izvore i početne vrednosti za najvažnije pokazatelje koji su neophodni za adekvatno praćenje situacije. Tabela može da se koristi i kao „kontrolna tabla” za delotvorno praćenje populacije IRL.

8.3 Godišnji izveštaj

Na osnovu kvalitativnog i kvantitativnog praćenja koje je opisano u prethodnom delu, predloženo je da se svake godine izrađuje godišnji izveštaj, koji će sadržati najvažnije rezultate tematskih istraživanja i ažurirane ključne pokazatelje.

8.4 Organizacija i finansiranje

Ovaj predlog ukazuje na to da bi konzorcijum istraživačkih instituta i zainteresovanih nevladinih organizacija mogao da preuzme ulogu „Opservatorije za IRL”. Ta opservatorija bi radila kao poseban projekat na ograničeno vreme, u okviru koga bi se za izradu godišnjeg izveštaja angažovali naučnici i praktičari.

¹ Druga mogućnost bila bi da se sprovede istraživanje i da se rezultati objave 2019. godine, na 20. godišnjicu sukoba na Kosovu i raseljavanja.

Opservatorija treba da radi pod vodstvom komisije zainteresovanih strana, uključujući i Komesarijat za izbeglice i migracije, UNHCR, Kancelariju za Kosovo i Metohiju, OEBS i druge zainteresovane organizacije, ali ne i da bude odgovorna toj komisiji.

Biće neophodno da se obezbede sredstva za rad opservatorije, možda na osnovu sufinansiranja iz državnih i donatorskih izvora.

8.5 Završne napomene

U ovom odeljku date su određene smernice u pogledu onoga što treba da se uradi.

Međutim, za sve buduće strategije ključno je da se jasno utvrdi odgovornost za realizaciju. Kao što se može videti iz analize strateškog konteksta, odgovornost je raštrkana između različitih institucija, koje često ne saraduju. Jedna od posledica toga je i to da je, u protekloj deceniji, situacija IRL Roma bila gotovo u potpunosti zanemarena.

Da bi se omogućilo da se taj problem reši, problem IRL mora i dalje ostati u centru pažnje, na najkonstruktivniji mogući način. To podrazumeva: i) isticanje postojeće situacije i ukazivanje na to koji su pripadnici pojedinih grupa posebno ugroženi; ii) davanje povratnih informacija o efikasnosti mera i politika; iii) davanje konstruktivnih predloga u pogledu politike i mera kako da se, korišćenjem raspoloživih mehanizama, poboljša položaj velike većine najugroženijih IRL koja su odlučila da se reintegrišu u mestu raseljenja.

Naredni koraci zahtevaju da vodeća zainteresovana strana, npr. Komesarijat za izbeglice i migracije i/ili neka druga institucija, podrži nalaze i preporuke ove studije, da na širokoj osnovi oformi koaliciju zainteresovanih strana i da se zalaže za sprovođenje ovih preporuka.

Aneks 1. Ključni pokazatelji za praćenje

Opis pokazatelja	Početna vrednost	Početna godina	Izvor(i) i proračuni	Predložena učestalost	Napomene
Broj registrovanih raseljenih lica sa Kosova u Srbiji	203.140	2015.	Komesarijat za izbeglice	Jednom godišnje	
Broj registrovanih IRL Roma, Aškalija i Egipćana sa Kosova u Srbiji	23.277	2014.	Baza podataka Komesarijata za izbeglice, podacima pristupio UNHCR	Jednom godišnje	
IRL u stanju potrebe / siromašni	45,2%	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine	Svakih 5 godina	Metodologija korišćena u istraživanju iz 2010. godine nije u potpunosti uporediva sa metodologijom za izračunavanje nacionalne stope siromaštva. U narednim istraživanjima treba da se osigura uporedivost sa osnovnim definicijama siromaštva koje će se koristiti u godini izrade istraživanja.
Stopa siromaštva ukupne populacije	9,2%	2010.	Anketa o prihodima domaćinstava (HBS) za 2010. godinu (RZS)		
IRL Romi u riziku od siromaštva	92%	2014.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL Romima iz 2014. godine	Svakih 5 godina	U budućim istraživanjima treba osigurati da metodologija bude bolje usklađena sa metodologijom koja se koristi za SILC, kako bi se obezbedilo da rezultati budu kompatibilni.

Opis pokazatelja	Početna vrednost	Početna godina	Izvor(i) i proračuni	Predložena učestalost	Napomene
Ukupna populacija u riziku od siromaštva	25,6%	2014.	Istraživanje o prihodima i životnom standardu (SILC) (RZS)	Jednom godišnje	
Stopa nezaposlenosti IRL	47,7%	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine	Svakih 5 godina	
Stopa nezaposlenosti ukupne populacije	20,0%	2010.	Anketa o radnoj snazi (LFS) (RZS)	Jednom godišnje	
Stopa nezaposlenosti IRL Roma	74%	2014.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL Romima iz 2014. godine	Svakih 5 godina	U budućim istraživanjima treba osigurati da metodologija bude uporediva sa metodologijom koja se koristi u Anketi o radnoj snazi (LFS).
Stopa nezaposlenosti ukupne populacije	17%	2014.	Anketa o radnoj snazi (LFS), IV kvartal za 2014. godinu	Izrađuje se kvartalno	
Registrovana nezaposlena IRL	5.785	2015.	Nacionalna služba za zapošljavanje (korespondencija). Ukupan broj ne obuhvata registrovana nezaposlena IRL na Kosovu.	Jednom godišnje	Broj registrovanih je nizak u poređenju sa realnim očekivanjima. Vrednost pokazatelja treba da se poveća, tako da odražava veći broj registrovanih IRL.
Domaćinstva IRL koja primaju materijalno obezbeđenje porodice (MOP) / novčanu socijalnu pomoć (NSP)	34%	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine	Svakih 5 godina	2011. godine MOP je reorganizovan i sada se zove NSP. Buduće mere treba da se odnose na pristup NSP-u.

Opis pokazatelja	Početna vrednost	Početna godina	Izvor(i) i proračuni	Predložena učestalost	Napomene
Sva domaćinstva koja primaju pomoć za prihode / novčanu socijalnu pomoć	2,6% 4,1%	2010. 2014.	Anketa o radnoj snazi (LFS) objavljena u Prvom nacionalnom izveštaju o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva	Izrađuje se jednom godišnje	
Romska domaćinstva IRL koja primaju novčanu socijalnu pomoć	47%	2014.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL Romima iz 2014. godine	Svakih 5 godina	
IRL sa površinom stana manjom od 10 m ² po osobi	31,1%	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine	Svakih 5 godina	
IRL Romi sa površinom stana manjom od 10 m ² po osobi	73,1%	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL iz 2011. godine	Svakih 5 godina	
Ukupna populacija sa površinom stana manjom od 10 m ² po osobi	3,89%	2011.	Popis stanovništva	Svakih 10 godina	Površina stana je aproksimativna mera za kvalitet stanovanja. Malo je verovatno da se cifra za ukupno stanovništvo značajno razlikuje. Značaj ovog indikatora je u tome da se stanje IRL približi stanju opšte populacije.
Broj IRL koja žive u kolektivnim centrima	802	Jun 2015.	Komesarijat za izbeglice	Jednom godišnje	Ovaj broj treba da se smanji na nulu do kraja 2016. godine.

Opis pokazatelja	Početna vrednost	Početna godina	Izvor(i) i proračuni	Predložena učestalost	Napomene
Broj izgrađenih jedinica socijalnog stanovanja za IRL	47 godišnje	Prosek za period 2008–2014.	Komesarijat za izbeglice	Jednom godišnje	Stambene jedinice za IRL treba uračunati u ukupan broj tek onda kada budu useljene.
Seoska domaćinstva za IRL	83	Prosek za period 2008–2014.	Komesarijat za izbeglice	Jednom godišnje	Isto kao gore.
Stambena rešenja potrebna za IRL koja su u stanju potrebe	18.762	2010.	UNHCR-ovo istraživanje o IRL	Svakih 5 godina	Stambena rešenja treba da budu podeljena po vrstama (seoska domaćinstva, socijalni stanovi, itd.) i treba koristiti istu osnovu za procenu kao i u istraživanju iz 2010. godine.
Novootvoreni sudski slučajevi po vrstama	Treba da bude utvrđeno	2016.	Pružaoци pravne pomoći	Jednom godišnje	Ovo je pokazatelj situacije na Kosovu i podatak koji treba koristiti u planiranju za naredne godine.
Rešeni sudski predmeti po vrstama i trajanju predmeta	Treba da bude utvrđeno	2016.	Pružaoци pravne pomoći	Jednom godišnje	Ovo je pokazatelj vrste predmeta koji mogu da se reše i količine rada/vremena potrebnog za rešavanje predmeta.



