

Prethodno priopćenje
Primljeno: 9. veljače 2015.

Romsko pitanje u kontekstu Europske unije: pomaže li Europa integraciju Roma u Republici Hrvatskoj?

BRANIMIR ĐUKIĆ, DAVID KUKOVEC

Central European University

Sažetak

Autori u radu problematiziraju jesu li Europska unija i njezina politika utjecale na poboljšanje statusa romske manjine u Republici Hrvatskoj. Koriste se konceptom političke uvjetovanosti EU-a kao okvirom unutar kojeg pokušavaju interpretirati promjenu politike prema Romima u Hrvatskoj te utvrditi postoje li pomaci u sektorima obrazovanja i zapošljavanja. U analizu su uključeni mehanizmi EU-a kao inicijative i strategije kreirane na supranacionalnoj razini, kao i fondovi EU-a koji služe kao pokretači promjena na najnižim razinama. Analiziraju i nacionalne programe koje je Republika Hrvatska usvojila i koji se izravno tiču promatrane manjine te izvode zaključke na temelju proučavanih statističkih podataka i analiza različitih strategija.

Gljučne riječi: romska manjina, politika uvjetovanosti, Europska unija, socijalna integracija, marginalizacija

Uvod

Romi u Republici Hrvatskoj, ali i ostalim zemljama članicama Europske unije uživaju jednak ustavno-pravni status kao i ostale nacionalne manjine. Međutim, takva proklamirana ustavno-pravna jednakost samo je privid. Kao etnička manjina bez države bore se s raznim negativnim tendencijama poput diskriminacije koje otežavaju njihovu potpunu integraciju u društvo.

Romi žive na području današnje Hrvatske više od šest stoljeća. Prvi pisani dokument u kojem se spominju Romi potječe iz 1362. iz Dubrovnika (Hrvatíć, 2004: 369). Nakon određenog zadržavanja na području Dalmacije kreću prema sjeveru i istoku Hrvatske, gdje i danas čine zamjetan udio u ukupnom stanovništvu županija (Međimurska, Sisačko-Moslavačka, Brodsko-Posavska). U tim se krajevima javljaju i najveći problemi u integraciji Roma u društvo. Najveći problemi s kojima se

romska manjina suočava jesu: nezaposlenost, manjak obrazovanja, loši stambeni uvjeti, niska razina zdravstvene zaštite, relativno visoka stopa kriminala te mala politička participacija i zastupljenost u tijelima javne vlasti. S obzirom na nedostatak struktura i inicijativa koje promiču poboljšanje statusa Roma na nacionalnoj razini, potrebno je okrenuti se mehanizmima EU-a, koji na supranacionalnoj razini pokušava implementirati politike koje će poboljšati integraciju Roma.

Egzonim “Ciganin” nosi sa sobom negativne asocijacije i smatra se pogrdnim, dok je pojam “Rom” općeprihvaćen te služi kao najširi pojam za 10-12 milijuna pripadnika tog naroda koji živi u svakoj državi članici EU-a. Većina Roma nalazi se u Srednjoj i Istočnoj Europi, a najveća populacija živi u Rumunjskoj, Bugarskoj, Mađarskoj i Slovačkoj, iako prilično velik broj romskog stanovništva živi i u Španjolskoj i Francuskoj (McGarry, 2012: 127). Premda Romi čine naizgled skromnih 2% ukupne populacije EU-a,¹ osjetila se potreba za reakcijom nadležnih institucija radi poboljšanja situacije u zemljama članicama, osobito nakon proširenja 2004. kad su zapadne zemlje uočile potencijalni problem dolaska Roma iz područja tada pridruženih, novih članica EU-a.

S obzirom na to da je nezaposlenost Roma velik problem u svakoj državi članici,² a to je u konačnici i najveća prepreka pozitivnom integracijskom procesu, EU je odlučio posvetiti više pažnje romskom pitanju unutar svojih granica. To je rezultiralo brojnim inicijativama i programima čiji je cilj bio poboljšati situaciju u pojedinim državama članicama.

U tom kontekstu govorit ćemo o političkoj uvjetovanosti (*political conditionality*) kao okviru unutar kojeg ćemo interpretirati kreiranje, razvoj i implementaciju politika stvorenih na supranacionalnoj razini koje su namijenjene provedbi i praćenju učinkovitosti u zemljama članicama i pristupnicama EU-a. U samom praćenju provedbe rezultati se ne mogu utvrditi s potpunom sigurnošću s obzirom na to da se mnogo Roma ne identificira sa svojom etničkom skupinom, nego uglavnom s državom u kojoj živi. Stoga možemo govoriti tek o “grubim” trendovima koji su vidljivi u implementaciji i analizi. Postoji i velik metodološki problem, što ćemo objasniti u daljnjem tekstu ovog rada.

S obzirom na to da su politički uvjeti ujedno i kriteriji za potpisivanje pristupnog ugovora s EU-om, među državama na koje su oni bili usmjereni našla se i Hrvatska, koja je od početka pregovora s EU-om bila aktivna u nekoliko programa.

¹ U Europskoj uniji po zadnjem izračunu iz 2012. živi preko 507 milijuna stanovnika, dok je Roma između 10 i 12 milijuna.

² Primjerice, 2004. godine u Češkoj nezaposlenih je bilo 10,8%, a nezaposlenih je Roma prema grubim procjenama bilo od 50% do 80% (McGarry, 2012: 130, cit. prema: Europska komisija, 2004: 23).

Najvažniji, *Nacionalni program za Rome* (NPR) kreiran 2003., polazište je svih ostalih koji se razvijaju pod budnim okom europske administracije. Navedeni program zasnovan je na odredbama međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i pravima nacionalnih manjina koje je Hrvatska prihvatila. Uz pojedine mjere koje su provedene, program je pokazao neke nedostatke te je usklađen s važećim strateškim dokumentima EU-a, *Okvirom EU za nacionalne strategije integracije Roma i Europa 2020 – Europskom strategijom za pametan, održiv i uključiv rast*.³ Hrvatska, kao država članica “Desetljeća za uključivanje Roma 2005.-2015.”, izradila je 2005. godine Akcijski plan (APDR) koji nadopunjuje NPR iz 2003. godine te sadrži mjere koje potiču rješavanje problema romske zajednice na nekoliko područja: zapošljavanje, stanovanje, obrazovanje i zdravstvo.

Istraživačko pitanje ovog rada glasi: “Kakav je utjecaj imala politička uvjetovanost EU-a na poboljšanje statusa Roma u RH?” Glavna hipoteza jest: “Politička uvjetovanost EU-a pridonosi poboljšanju statusa Roma na područjima obrazovanja i zapošljavanja te povećanoj integraciji romske populacije u hrvatsko društvo”. Specifični ciljevi rada odnose se na to da se ispita na koji način te u kojoj mjeri politička uvjetovanost EU-a utječe na kreiranje i implementaciju nacionalnih programa i politika u vezi s poboljšanjem statusa Roma u Republici Hrvatskoj s naglaskom na područjima obrazovanja i zapošljavanja Roma u Hrvatskoj.

Politička uvjetovanost kao okvir za stabilizaciju demokratskih praksi

Schimmelfennig (2007) navodi da politička uvjetovanost predstavlja strategiju jačanja (*strategy of reinforcement*) kojom se koriste međunarodne organizacije i ostali međunarodni akteri da bi stabilizirali političke promjene na razini države. Sve značajne europske regionalne organizacije upotrebljavale su političku uvjetovanost za promociju ljudskih prava, vladavine prava i demokracije u Srednjoj i Istočnoj Europi nakon sloma komunizma (Schimmelfennig, 2007: 127). U tom krugu država na koje je politika uvjetovanosti bila usmjerena našla se i Republika Hrvatska koja, prihvaćajući “igru” europskih institucija, pokušava implementirati politike stvorene na europskoj razini.

Political Conditionality kao okvir odnosi se primarno na uvjetno poboljšanje stanja u državama koje se suočavaju s tipičnim tranzicijskim problemima kao što su vladavina prava, kršenje prava nacionalnih manjina, prelazak na tržišnu ekonomiju itd. Tako Pop-Eleches navodi da je postkomunistička demokratizacija brža u zemljama u kojima su geografski, povijesni i ekonomski preduvjeti omogućili dublju integraciju u zapadne političke, vojne i ekonomske institucije i organizacije (Pop-

³ http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=59:strategija-za-integraciju-roma-u-eu&catid=2:novosti, pristupljeno: 16. 2. 2014.

Eleches, 2007: 143). Početkom 1990-ih države Srednje i Istočne Europe u potpunosti su se osamostalile te započele demokratizaciju. Europsko vijeće sastalo se 1993. u Kopenhagenu i postavilo uvjete za potencijalne zemlje članice EU-a. Uvjeti su konstruirani tako da umanje rizik od potencijalne ekonomske i političke nestabilnosti koje bi tek pristigle članice EU-a mogle donijeti te tako uzrokovati unutarnju ekonomsku i političku nestabilnost drugih članica (Grabbe, 2002: 255).

Tri su najvažnija Kopenhagenska kriterija: 1. *Članstvo zahtijeva od zemlje kandidata osiguranje stabilnosti institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjinskih prava.* 2. *Članstvo zahtijeva postojanje djelotvorne i funkcionalne tržišne ekonomije kao i sposobnost nošenja s pritiskom konkurencije i tržišnih sila unutar Unije.* 3. *Članstvo pretpostavlja sposobnost zemlje kandidatkinje da preuzme obaveze članstva, uključujući odanost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije* (Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 1993). Krajem 1990-ih dolazi do postupne sistematizacije političke uvjetovanosti EU-a, pa tako Pridham navodi da se u 1997. i 1998. godini postupno ostvaruje sustavna aktivacija instrumenata uvjetovanosti u obliku *avisa* Europske komisije koji se prvenstveno odnosio na zemlje pristupnice, a sadržan je u godišnjem redovnom izvješću koje je prikazivalo napredak tih zemalja u implementaciji uvjetovanih politika (Pridham, 2007: 3).

Nadalje, kako navodi Novak, “u trenutku pred dolazak novih istočnoeuropskih članica u Uniju (u kojima živi najveći postotak romske populacije u Europi), 1999. godine EU usvaja *Smjernice za poboljšanje situacije Roma (Guiding Principles for Improving the Situation of Roma)* namijenjene zemljama kandidatkinjama, koje također sadržavaju većinu mjera iz područja relevantnih za poboljšanje romskog statusa, statusnih pitanja, političkog angažmana, socijalne skrbi, obrazovanja, stanovanja, zdravlja i zapošljavanja” (Novak, 2004: 407).

Iako je bitan i vanjski poticaj (u ovom slučaju politika uvjetovanosti), pažnju je potrebno usmjeriti i na unutarnje čimbenike koji mogu s jedne strane biti poticaj i podrška razvijanju liberalne svijesti političkih elita i građana, a s druge i otežavajuća okolnost koja blokira implementaciju poticaja koji dolaze izvana.

Schimmelfennig (2007) u tom kontekstu govori o tri vrste tranzicijskih država: o državama s liberalnim, antiliberalnim i mješovitim stranačkim konstelacijama. On pokušava naglasiti da je za provedbu demokratskih programa potrebna pozitivna unutarnja politička klima i spremnost na promjene i provedbu programa koji su inicirani izvana. Prema tome, u državama koje se ubrajaju u kategoriju liberalnih sve političke stranke svoju legitimnost temelje na liberalnoj reformi i udruženju u zapadne organizacije te su politički troškovi implementacije liberalnih programa u takvim državama mali, što je prihvatljivo političkim elitama. S druge strane, u anti-

liberalnim državama koje spominje Schimmelfennig ne postoji liberalna struja koja bi poduprla liberalnu reformu koja jamči uspostavu demokratskih temelja zbog vrlo pragmatičnog razloga – politički troškovi koje snose političke elite vrlo su visoki. U trećoj kategoriji – sustavu u kojem postoje mješovite stranačke konstelacije – demokratski proces odvija se usporeno jer postoje dvije struje od kojih svaka zastupa svoje stajalište, što izaziva kompetitivnost unutar samog sustava. U tu kategoriju ubraja se i Republika Hrvatska, u kojoj je konsolidacija demokracije bila olakšana promjenom vladajućih elita.

Činjenica je da u državama koje nisu imale tranzicijske probleme nije bio potreban poticaj izvana u uspostavljanju demokracije i poboljšanju ljudskih prava, dok je s druge strane u državama treće Schimmelfennigove kategorije vidljivo da je koncept političke uvjetovanosti uvelike poboljšao situaciju u vezi s prakticiranjem građanskih sloboda i političkih prava, a samim time i u vezi sa statusom određene skupine.

Ovaj koncept poslužit će nam i kao dobra baza pri analizi situacije romske populacije. Iako je u ovom konceptu analiziran rast građanskih sloboda i političkih prava koja se u ovom konkretnom slučaju ne odnose izravno na našu ciljnu skupinu – Rome – ipak se može uspostaviti uzročno-posljedična veza s pravima i statusom Roma u Hrvatskoj.

Politika financijske pomoći EU-a za provođenje programa romske nacionalne manjine

Na početku analize postavlja se pitanje na koji način EU najefikasnije pomaže potencijalnim državama članicama u procesu socijalne inkluzije društveno marginaliziranih skupina. Kao što se može pretpostaviti, EU nema izravne ingerencije pomoću kojih može intervenirati u određena područja nacionalnih politika (obrazovanje, zapošljavanje itd.).

Iz toga pak proizlazi pitanje: Što EU može učiniti ako nema mogućnost intervencije u određena polja javnih politika u njezinim članicama? Odgovor je da može puno, ali na posredan način. EU u tom kontekstu može kreirati razne inicijative, skupove, zakonske okvire i druge mehanizme pomoću kojih financijskim sredstvima i svojom savjetodavnom ulogom može pomoći pri rješavanju problema socijalne integracije u državama koje se pripremaju za ulazak u EU. U tom se kontekstu može navesti da je Republika Hrvatska 2003. godine, na samom početku procesa pristupanja EU-u, trebala usvojiti Nacionalni program za Rome. Taj je program kreiran isključivo radi praćenja provedbe određenih mjera za poboljšanje statusa Roma u Hrvatskoj. Važnost tog programa u okvirima europske politike jest i u tome što se njegovo provođenje velikim dijelom, kroz posredne programe, financira iz proračuna EU-a, a to omogućava njegovo lakše ostvarivanje. U protivnom, bez subvencije

EU-a, efikasna provedba ne bi bila moguća, s obzirom na to da Vlada RH ne može u tolikoj mjeri podupirati pojedinačne programe za poboljšanje statusa Roma.

Međutim, pomoć EU-a nije ograničena samo na financiranje dijelova NPR-a. Važni su i instrumenti kohezijske politike EU-a kao što su strukturni fondovi. Posebno važan fond, koji je kao instrument prisutan u europskoj politici od 1989., jest program PHARE. PHARE se u Republici Hrvatskoj počinje implementirati 2005. godine, što se produžilo i na 2006., čime završava razdoblje prve generacije strukturnih fondova. Druga generacija, koja je izričito važna za romsku populaciju, jest fond IPA, odnosno IPA IV kao dio cjelovitog fonda IPA, iz kojeg proizlazi glavna pomoć za ostvarivanje ljudskih potencijala, što se prvenstveno odnosi na politiku obrazovanja, zapošljavanja i jačanja civilnog društva. Primjerice, u provedbu *Programa podrške Romima* kroz program PHARE 2005. i PHARE 2006. utrošeno je ukupno 22 397 733,28 kuna, od čega je Vlada RH osigurala sredstva u iznosu od 5 481 197,33 kune, a EU u iznosu od 16 916 535,95 kuna (*Izješće o provođenju NPR-a 07-09*, 2010: 2).

Program IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) primjenjuje se u razdoblju od 2007. do 2013. Osnovni su ciljevi programa IPA potpora državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a te provedbi usklađenih propisa, kao i u pripremanju za korištenje fondova koji će Hrvatskoj biti na raspolaganju kao državi članici Unije (strukturni i poljoprivredni fondovi, Kohezijski fond). Sredstva namijenjena Republici Hrvatskoj prema komponentama programa IPA za navedeno razdoblje iznosila su 749,83 milijuna eura (Središnji državni ured..., *IPA*: 4). U tom se programu manja sredstva izdvajaju za pojedinačne programe koje prijavljuju ustanove nositelji programa, ali u ukupnom apsolutnom iznosu ta su sredstva višestruko veća nego ona dobivena kroz program. Neke od programa u sklopu ovog programa navest ćemo u nastavku istraživanja s ciljem da se što čvršće uspostavi veza s kretanjem određenih trendova.

I program PROGRESS važan je dio cjelokupne politike EU-a za poticanje socijalne integracije. Program Unije na području zapošljavanja, socijalne uključenosti i zaštite, radnih uvjeta, ravnopravnosti spolova i borbe protiv diskriminacije za razdoblje 2007.-2013. uspostavljen je Odlukom Parlamenta i Vijeća 1672/2006/EZ (PROGRESS – *Community Programme for Employment and Social Solidarity*). Proračun mu je 743,25 milijuna eura za sedmogodišnje razdoblje trajanja. Osnovan je kako bi financijski podržao provedbu ciljeva EU-a u području zapošljavanja, socijalnih pitanja i jednakih mogućnosti u skladu sa Socijalnom agendom. Od 1. siječnja 2011. Hrvatska sudjeluje u svim vrstama mjera obuhvaćenim članom 9. Odluke Vijeća br. 1672/2006/EZ (Središnji državni ured..., *Programi Unije*: 28).

Obrazovanje

Obrazovanje smatramo temeljnom pretpostavkom društvenog napretka. Međutim, taj element nije bitan samo zbog napretka. On se odnosi i na pružanje jednakih početnih pozicija svakom pripadniku društva koji se želi penjati na društvenoj ljestvici. Ako je u društvu velik postotak neobrazovanih ili onih s niskom razinom obrazovanja, to može prouzročiti niz nestabilnosti, a u konačnici i degradaciju određenog društvenog segmenta. Upravo se u takvoj situaciji nalaze Romi u Hrvatskoj, gdje zbog manjka obrazovanja znatan dio njih nije konkurentan na tržištu rada. Kao rezultat toga, pripadnici te manjine trpe veliku socijalnu isključenost.

EU se 1989. izravno dotakao romskih problema kada je Vijeće ministara usvojilo *Rezoluciju 89/C 153/02 O omogućavanju obrazovanja djece Roma i putnika (On School Provision for Gypsy and Traveller Children)*, koja nudi naputke o brizi za kvalitetno obrazovanje djece Roma i putnika koji su nastanjivali tadašnje zemlje članice Unije (Novak, 2004: 407). Međutim, s promicanjem obrazovanja među Romima tu se nije stalo, već se smatralo da je potrebno baviti se tim pitanjem na nadnacionalnoj razini ako se želi stvoriti egalitarno, stabilno i demokratsko društvo. Upravo je obrazovanje ključ koji ubrzava i pospješuje socijalnu integraciju marginaliziranih grupa.

Uz već navedene Kopenhagenske kriterije koji definiraju glavne uvjete za pristupanje EU-u iz 1993. godine vrlo je važno spomenuti *Rezoluciju 1203 Vijeća Europe* (kao zasebne organizacije koja tijesno surađuje s EU-om), koja u svojem tekstu daje naputke što ih nacionalne države uz pomoć nadnacionalnih europskih struktura moraju slijediti u sektoru obrazovanja Roma: *1. postojeći europski programi za obrazovanje učitelja Roma moraju biti prošireni; 2. posebna pažnja u obrazovanju mora biti posvećena ženama općenito, a posebice majkama s malom djecom; 3. mladi i talentirani Romi moraju biti ohrabrivani da se obrazuju i da djeluju kao posrednici među Romima* (Parliamentary Assembly, Council of Europe, 1993).

S obzirom na napredak u uspostavljanju uvjeta za pristupanje EU je uveo sustav nadzora (*monitoring*) pomoću kojeg se evaluirala implementacija politika koje su europske strukture postavile na agendu. Takav sustav nadzora prvi put je uspostavljen 1997. unutar mehanizma *Agenda 2000* kojim su države kandidatkinje podnosile godišnja izvješća (*opinion*). Cilj izvješća bio je uvid u ispunjavanje Kopenhagenskih kriterija deset država kandidatkinja iz Srednje i Istočne Europe,⁴ uključujući i prava romske manjine (European Commission, Directorate General for Enlargement, 2003: 4).

⁴ Proširenjem EU-a 2004. godine u sastav Unije ulazi 10 novih zemalja (Cipar, Češka Republika, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija) čime se broj Roma u EU-u s 2 milijuna podiže na otprilike 10-12 milijuna.

Međutim, gdje se u tom cjelokupnom procesu poboljšanja statusa Roma, pokrenutom na nadnacionalnoj razini, nalazi Republika Hrvatska? Ona se nalazi u sličnom položaju u kojem su se prije pristupanja EU-u nalazile i države u bliskom susjedstvu, a koje u svojem sastavu stanovništva imaju značajan broj Roma. Prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine, u Hrvatskoj se pripadnikom romske nacionalne manjine izjasnilo 16 975 ljudi, što čini 0,40% ukupnog stanovništva (DZS, 2011: 11).⁵ Budući da se trend identifikacije povećava, na sljedećem popisu stanovništva možemo očekivati još veći broj pripadnika romske manjine.

S obzirom na navedene oblike diskriminacije i segregacije pretpostavlja se da takva skupina pati od nedostatka obrazovanja. Takva je pretpostavka točna, što potvrđuje istraživanje agencije FRA (*Fundamental Rights Agency*)⁶ iz 2012. prema kojem najmanje 10% mladih Roma starosti od 7 do 15 godina u Grčkoj, Rumunjskoj, Bugarskoj, Francuskoj i Italiji koji su obuhvaćeni istraživanjem ne pohađaju školu u smislu da su još u predškoli, nisu uopće uključeni u obrazovni sustav, "pali" su godinu ili su se u potpunosti prestali školovati te već rade. Taj postotak najveći je u Grčkoj s više od 35% mladih Roma koji ne pohađaju školu (European Union Agency..., 2012: 14).

U sličnom je položaju i Hrvatska. Prosječna dob romske populacije prema popisu stanovništva iz 2011. DZS-a iznosi 21,9 godinu, što još više naglašava važnost obrazovanja. Tako je u 2012. godini u predškoli bilo 740 djece, a u osnovnoj 4 915, međutim, postotak onih koji završe osnovnu školu vrlo je mali (*RDPR 2011*, 2012: 6-7). S godinama borbe kojom se želi osigurati obrazovanje među romskom populacijom, taj se jaz smanjuje. Bitno je u ovom dijelu navesti i programe koji osiguravaju smanjenje jaza, a koje su inicirale Vlada RH, EU te ostale europske organizacije poput UNDP-a, UNHCR-a i dr.

NPR je strateški plan koji se provodi na razini države i kojem je cilj poboljšati status Roma kroz elementarna područja kao što su sektor obrazovanja, zapošljavanja ili zdravstvene zaštite. Hrvatska nije jedina država koja je morala kreirati i implementirati takav plan za Rome. To je bio jedan od glavnih preduvjeta EU-a u sektoru ljudskih prava za započinjanje pregovora o pristupanju. APDR s druge strane komplementaran je NPR-u iz 2003. godine i njime se potiče rješavanje teškoća s kojima se suočava romska populacija u četiri područja: obrazovanje, zdravstvo,

⁵ Primjerice, 2001. godine broj Roma u Hrvatskoj bio je manji (9 463 ili udio od 0,21% u ukupnom stanovništvu), što ukazuje na povećanje trenda identificiranja s tom nacionalnom manjinom. Pritom je potrebno spomenuti da je prema censusu iz 1991. broj Roma bio nešto manji – 6 695 ili udio od 0,14% u ukupnom stanovništvu (DZS, 2011: 11).

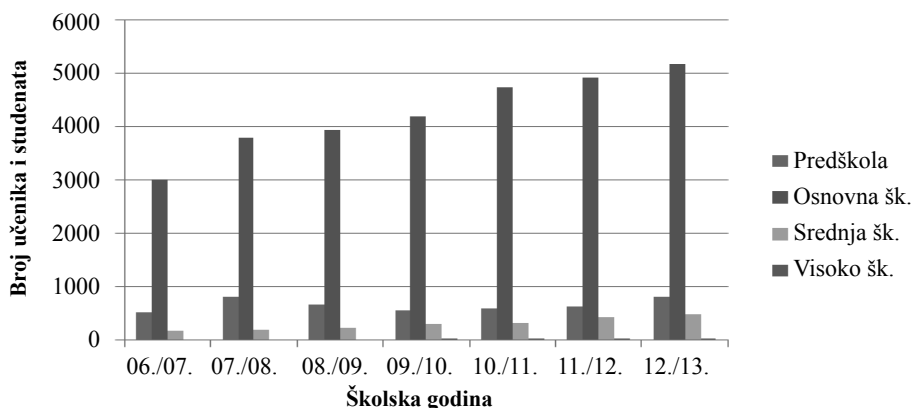
⁶ FRA je agencija osnovana pod okriljem EU-a kao organizacija nasljednica Europskog monitoring centra za rasizam i ksenofobiju (EUMC), koja nastoji istražiti i opskrbiti javnost nezavisnim, empirijski potvrđenim dokazima za stanje fundamentalnih prava u zemljama članicama EU-a.

zapošljavanje i stanovanje. Mjere predviđene Akcijskim planom pridonijet će uklonjanju dugogodišnje marginalizacije i diskriminacije romske manjine te iskorjenjivanju siromaštva, a shodno gospodarskom razvoju i osiguravanje višeg životnog standarda (APDR, 2005: 2). U obrazovnom sektoru kroz ta se dva programa provode mjere i podnose izvješća nadnacionalnim strukturama o uspjehu implementacije određenih politika.

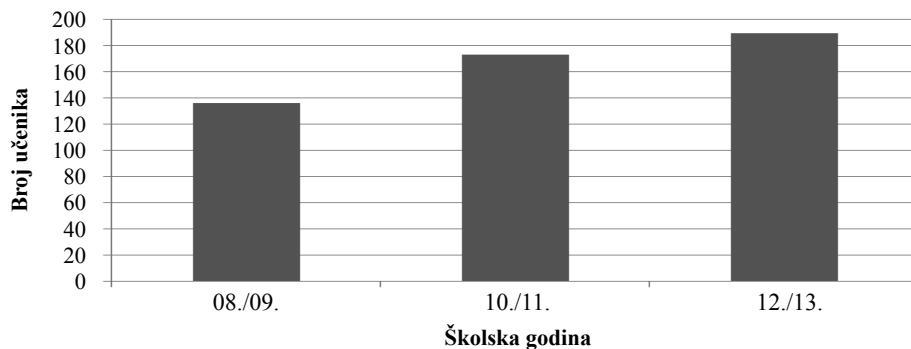
Ovdje ćemo analizirati sektor obrazovanja kroz određeno razdoblje. Postavljenu hipotezu o poboljšanju statusa Roma u razdoblju pristupanja EU-u pokušat ćemo potvrditi prateći tri trenda.

Prvi trend odnosi se na razdoblje u kojem Republika Hrvatska već prima značajnu financijsku potporu EU-a u sektoru obrazovanja (sufinanciranje udžbenika za učenike, potpore za poboljšanje infrastrukturnih uvjeta, stipendije za učenike slabijeg materijalnog stanja i dr.). Analizirali smo broj učenika, odnosno studenata u predškolama, osnovnim školama, srednjim školama i visokim učilištima u razdoblju od sedam godina te ćemo pokušati prikazati trend povećanja ili smanjenja. Drugi trend koji smatramo relevantnim pokazateljem utjecaja europske politike na situaciju u obrazovnom sektoru jest broj (postotak) Roma koji napuštaju osnovnu školu prije navršenih 15 godina. Treći trend odnosi se na djecu ponavljače razreda i tijesno je povezan s drugim trendom.

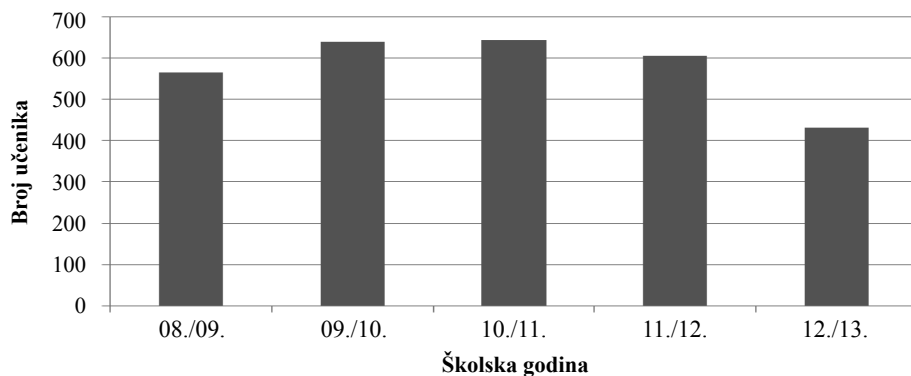
Graf 1. Broj romske djece upisane u predškolu, osnovnu školu, srednju školu i visoke škole ili fakultete



Podaci korišteni za izradu grafa preuzeti su iz: *Izvješće o provođenju NPR-a za 2007., 2008. i 2009. godinu*, *Izvješće o provođenju Akcijskog plana desetljeća za uključivanje Roma za 2009. i 2010. godinu*, *RDPR 2011*, *RDPR 2012*, *Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011. godinu*, *Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011.-2013. godine, za 2012. godinu*

Graf 2. Broj Roma koji napuštaju osnovnu školu

Podaci korišteni za izradu grafa preuzeti su iz: *RDPR 2011, RDPR 2012*

Graf 3. Broj Roma koji ponavljaju razred

Podaci korišteni za izradu grafa preuzeti su iz: *Izješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011. godinu, RDPR 2011, RDPR 2012*

Ti statistički podaci prikazuju trendove u sektoru obrazovanja na nacionalnoj razini. Potrebno je naglasiti da smo prilikom skupljanja podataka o Romima naišli na niz metodoloških i drugih problema. Naime, tek je potkraj 2011. izrađena sektorska analiza u sektoru reforme javne uprave i jačanja upravnih kapaciteta, u okviru IPA 2012.-2013., koja između ostalog planira razvoj jedinstvenog i obuhvatnog e-sustava za prikupljanje podataka, praćenje i izvještavanje o ostvarivanju prava nacionalnih manjina na razini jedinica samouprave (*Izješće...*, 2012: 76).

Ono što uočavamo jest pozitivan rast u svim sektorima u obrazovnom sustavu. Kao što vidimo, najveći pomak događa se u osnovnoškolskom obrazovanju, dok se

najmanji vidi u visokoškolskom obrazovanju. Međutim, za svaki sektor, po našem mišljenju, postoji dobro obrazloženje zbog čega se razvija upravo takav trend. Mislimo da su veliku ulogu odigrale primarno Vlada RH i EU putem svojih specijaliziranih tijela i programa. U program predškole, ilustracije radi, u školskoj godini 2002./2003. uključeno je tek 220 djece romske nacionalnosti. Narednih godina ta se brojka povećava čak do 810 djece u šk. god. 2007./2008., zatim u naredne tri godine slijedi pad od otprilike 200 djece. U šk. god. 2012./2013. broj je gotovo identičan broju u šk. god. 2007./2008. – u program je uključeno 811 djece. Razlog je naizgled vrlo jednostavan. U posljednjoj godini koju istražujemo nastaje veća mogućnost za uključivanje djece u obrazovni sustav jer se povećava financijski fond koji se ulaže u programe koji pomažu roditeljima da uključe djecu u program predškole, što podrazumijeva subvencije osigurane od strane države. Slična je situacija i u srednjem i visokom školstvu u kojima postoji program stipendija koje u sklopu APDR-a osigurava Vlada RH, a za čije je sufinanciranje, kao i za sufinanciranje programa unutar NPR-a, zadužen i EU. Tako se, primjerice, svake godine sve više sredstava izdvaja za svrhu stipendiranja učenika i studenata. Međutim, to nije jedini razlog koji je važan. S obzirom na to da je romska populacija u velikoj mjeri marginalizirana zbog nedostatka financijskih sredstava, zaposlenost roditelja također je u velikoj mjeri utjecala na povećanje broja djece u predškolama, a taj je element izravno povezan s programima financiranim od EU-a i Vlade RH kojima se zapošljavaju Romi.

Jedan od mnogih dokaza koje ne smijemo zanemariti, a komplementaran je predškolskom odgoju, jest program *Ranije uključivanje romske djece u obrazovni sustav – Pilot projekt – Idemo u vrtić!* koji se provodi u gradu Čakovcu. Njegov je cilj ostvarivanje jednakih mogućnosti u pristupu obrazovanju za skupine u nepovoljnijem položaju tako što se promiče ranije uključivanje romske djece, u dobi od pet godina, u obrazovni sustav. To bi trebalo pružiti priliku za povećanje socijalnih i kulturnih vještina romske djece i omogućiti da se integriraju u redoviti obrazovni sustav, a time i u društvo u kojem žive.⁷

U osnovnoškolskom obrazovanju ostvaren je najveći napredak. Primjerice, u šk. god. 2002./2003. broj učenika uključenih u obrazovni program bio je tek 1 500, a na početku šk. god. 2012./2013. čak 5 173. Dakle svjedočimo da se u 10 godina provođenja NPR-a i ostalih programa poduprtih od EU-a broj djece povećao za više od tri puta, što je odličan rezultat s obzirom na prijašnja stanja. Potrebno je primijetiti da je u ovom sektoru rast broja učenika i najkonzistentniji, što je rezultat činjenice da europske organizacije svake godine prosljeđuju sve više financijskih

⁷ Vrijednost projekta, koji se financira iz fonda IPA, u razdoblju od 22. 8. 2013. do 21. 2. 2015. iznosi 178,500 eura (dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/project/cakovehrvatska-ranije-ukljucivanje-romske-djece-u-obrazovni-sustav-pilot-projekt-idemo-u-vrtic>, pristupljeno 9. 3. 2014.).

sredstava u sferu obrazovanja za Rome. Međutim, nije samo to, po našem shvaćanju, pridonijelo spomenutom rastu. Smatramo da se u obzir mora uzeti i utjecaj seminara koji se organiziraju za roditelje⁸ ne bi li ih se potaknulo da svoju djecu šalju u predškolu i osnovnu školu kako bi kasnije mogla biti ravnopravni članovi društva.

U srednjoškolskom obrazovanju trend je također ohrabrujući, dok se u visokom školstvu vidi gotovo nezamjetan rast broja studenata. Primjerice, u šk. god. 2006./2007. srednju školu pohađa 172 Roma, a šest godina poslije u program je uključeno 480 Roma. U visokom školstvu taj broj za navedene godine iznosi 10 i 29. Dakle i tu postoji pozitivan rast, ali je nezamjetan. Tu tezu možemo potkrijepiti i stipendijskim fondovima,⁹ koji su u toj obrazovnoj kategoriji glavna financijska pomoć roditeljima i učenicima/studentima, ali i glavna motivacija u daljnjem obrazovanju. Tako, primjerice, za učenike srednjih škola mjesečna stipendija iznosi 67 eura ili 670 eura godišnje, a za visokoškolsko obrazovanje 133,50 eura mjesečno, odnosno 1 335 eura godišnje (*RDPR 2011, 2012*: 8). Također, kao poticaj za upisivanje mladih Roma na fakultete, na Filozofskom fakultetu u Zagrebu uveden je izborni kolegij romskog jezika koji studentima omogućuje upoznavanje s jezikom, gramatikom i kulturom Roma.¹⁰

Boljim rezultatima obrazovanja romske djece pridonose i infrastrukturni programi EU-a kojima se omogućuje izgradnja novih škola na područjima sa znatnim brojem romske populacije te osiguravanje sredstava za prijevoz učenika s obzirom na prostornu segregaciju i uvjete u kojima žive. Potrebno je nadodati primjer s lokalne razine pomoću kojeg se može prikazati jasnija veza EU-a i istraživanog sektora. Primjerice, grad Vodnjan sudjeluje u programu *Obrazovna integracija romske djece u gradu Vodnjanu* koji se financira iz fonda IPA u iznosu od 99 393 eura. Cilj projekta je stvaranje jednakih mogućnosti za svu romsku djecu u gradu Vodnjanu, njihovo uključivanje u obrazovni sustav i nastavak sudjelovanja u njemu. Preciznije, osigurava podršku Romima i ostalim nacionalnim manjinama u području obrazovanja i izgradnje kapaciteta obrazovnih institucija, dok su aktivnosti predviđene tim programom provođenje predškolskog programa, pružanje asistencije u učenju,

⁸ Primjerice, program "Osnaživanje roditelja romske nacionalnosti za podršku razvoju i obrazovanju njihove djece" (*Međimurske novine*, 2014).

⁹ Primjerice, 2009. godine u srednjem je školstvu na stipendije utrošeno 1 396 400 kuna (*Izvešće o provedbi Akcijskog plana za uključivanje Roma 2005-2015 – Srednjoškolsko obrazovanje 2009. i 2010. godina*, 2011), 2011. godine 1 598 820 kuna, a 2012. godine 2 125 000 kuna (*Izvešće o provedbi Akcijskog plana za uključivanje Roma 2005-2015 – Srednjoškolsko obrazovanje 2011. i 2012. godine*, 2013). Slična je situacija i u visokom školstvu, gdje se iznos izdvojen za stipendije povećava proporcionalno povećanju broja studenata.

¹⁰ Kolegij je uveden na prijedlog zastupnika u Hrvatskom saboru Veljka Kajtazija.

edukacija roditelja i svakodnevna komunikacija s njima, nabava didaktičkih materijala i vozila za transport djece (Strukturni i investicijski fondovi, 2013).¹¹

U Grafu 2 vidimo porast broja romske djece koja se ispisuju iz osnovne škole. Na prvi pogled taj nam graf sugerira, s obzirom na porast broja ispisanih iz osnovne škole, da dolazi do negativnog kretanja, što bi dovelo u pitanje našu tezu ili donekle zakompliciralo objašnjenje poboljšanja statusa Roma kroz sektor obrazovanja. Međutim, takvo je tumačenje netočno. Porast apsolutnog broja u ovom slučaju ostaje zanemariv. Potrebno je naime usporediti broj ispisanih i upisanih za navedene godine. Kad uspostavimo taj omjer, dobivamo rezultat kojim broj ispisanih možemo tumačiti drukčije. S obzirom na to da je u šk. god. 2008./2009. od ukupnog broja upisanih učenika (3 936) ispisano 3,46%, a narednih 2010./2011. i 2012./2013. 3,65%, odnosno 3,66% možemo vidjeti da trend stagnira, odnosno da se povećava za vrlo malih 0,19%, odnosno 0,20%, što je u potpunosti zanemariva brojka u odnosu na ukupan broj upisanih i prvotnu vizualnu varku da taj trend raste visokim stopama. Stagnacija, odnosno sprečavanje efektivnog negativnog rasta u ispisivanju učenika možemo u određenoj mjeri pripisati programima i mehanizmima EU-a koje smo spomenuli u obrazloženju porasta upisanih u svim strukturama obrazovanja. Tome u prilog ide i situacija prikazana u Grafu 3, u kojem vidimo da u posljednjem promatranom razdoblju broj učenika koji ponavljaju razred, unatoč prvotnom suprotnom trendu koji prati rast ponavljača, pada za 36%. Kako tumačiti taj pokazatelj? Naše su pretpostavke povezane s mehanizmima koje provode Vlada RH i EU u smislu da osiguravaju dulji boravak romske djece¹² u školama nakon što završi nastava te s druge strane s porastom broja romskih pomagača¹³ koji pomažu djeci da svladaju gradivo, što zbog problema s jezikom i motivacijom samih učenika često može biti problematično. Primjerice, preko programa IPA u razdoblju od 22. kolovoza 2013. do 21. lipnja 2014. u svrhu produženog boravka djece romske manjine EU je Međimurskoj županiji, koja je nositelj projekta, uplatio 178 701 euro za poboljšanje uvjeta obrazovanja (Strukturni i investicijski fondovi, 2013).¹⁴

Na kraju analize tog sektora navest ćemo nekoliko projekata financiranih uvelike od EU-a u Međimurskoj županiji s obzirom na to da je riječ o županiji s najvećim brojem Roma u Hrvatskoj. Naime, Osnovna škola Orehovica trenutačno sudje-

¹¹ Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/project/pulavodnjanhrvatska/obrazovna-integracija-romske-djece-u-gradu-vodnjaju>, pristupljeno 11. 3. 2014.

¹² Tako je 2009. godine iz Roma Education Funda u svrhu duljeg boravka djece isplaćeno 295 000 kuna, a godinu dana kasnije isplaćeno je 890 247 kuna (*Izvjешće...*, 2011: 44-45).

¹³ Prema posljednjem izvješću MZOŠ-a, u osnovnim školama zaposlena su 23 romska pomagača (*Izvjешće...*, 2013: 12).

¹⁴ Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/project/kotoribamala-subotica/produzeni-boravak-za-ucenike-romske-nacionalne-manjine>, pristupljeno 16. 3. 2014.

luje u programu *Romski kotač na putu obrazovanja* za čiju implementaciju većinu sredstava osigurava EU.¹⁵ Navedena škola nije samo korisnik europske financijske pomoći u navedenom projektu, već je i korisnik programa *Kvalitetno obrazovanje za djecu*¹⁶ koji se financira iz europskog fonda IPA čija je ukupna vrijednost 157 663 eura i čiji je cilj doprinos poboljšanju kvalitete obrazovanja romske djece, uz povećanje kapaciteta osnovnih škola za rad s njima te podizanje osjetljivosti učitelja, psihologa, stručnjaka i pedagoga za probleme s kojima se susreću romska djeca. Ciljnu skupinu predstavlja 60 učitelja i asistenata u nastavi iz 6 osnovnih škola u Međimurju (Strukturni i investicijski fondovi, 2013).¹⁷

Zapošljavanje

Zapošljavanje je, uz obrazovanje Roma, ključno područje za integraciju romske manjine u zajednicu, odnosno društvo. Rad ispunjava život pojedinca, proizvodi osjećaj koristi za pojedinca i njegovu okolinu, ali pomaže i u izgradnji samopouzdanja i odgovornosti. Uz koristi koje rad osigurava na mikrorazini, on također pridonosi jačanju socijalne kohezije. Brojna romska populacija u Europi suočena je s dubokim socijalnim i ekonomskim nejednakostima koje se u znatnoj mjeri odnose na diskriminaciju na tržištu rada te na društvenu segregaciju. Takav nepovoljan društveni i ekonomski položaj Roma snažno utječe na romsku zajednicu tako što njezine pripadnike ograničava i gotovo u potpunosti razdvaja od cjelovite ili djelomične participacije u društvu, odnosno određenoj lokalnoj zajednici te ih na taj način zatvara u začarani krug socijalne marginalizacije i siromaštva. Novak ističe da je “zapošljavanje Roma, koje je uz obrazovanje glavni put društvene inkluzije, otežano zbog izrazito niske razine obrazovanosti u romskoj populaciji, kao i zbog predrasuda o radnim navikama Roma koje se javljaju kao neizravni razlog nedobivanja posla” (Novak, 2004: 413).

O’Higgins i Ivanov u svojoj komparativnoj studiji o mogućnostima Roma na području obrazovanja i zapošljavanja također ističu da “niska razina zapošljivosti romske populacije predstavlja ključan i gotovo nepremostiv problem u životima romskih zajednica”, a kao razlog tome navode “diskriminatorno postupanje prilikom samog procesa traženja posla te nisku razinu kompetitivnosti romskih radni-

¹⁵ Program čija je ukupna vrijednost 187 287 eura (EU osigurava 145 791 eura, a OŠ Orehovica 41 496 eura) provodi se od 21. kolovoza 2013. do 21. veljače 2015. Cilj programa jest promicanje i stvaranje jednakih prilika u pristupu obrazovanju za skupine u nepovoljnom položaju. (Učitano 15. ožujka 2014. na: http://www.os-orehovica.hr/cms/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=19&Itemid=97, pristupljeno 22. 3. 2014.)

¹⁶ Program se izvodi u razdoblju od 22. kolovoza 2013. do 21. veljače 2015.

¹⁷ Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/project/cakovec/kvalitetno-obrazovanje-zaromsku-djecu>, pristupljeno 13. 3. 2014.

ka” (O’Higgins i Ivanov, 2006: 18).¹⁸ Izvještaj Agencije EU-a za temeljna prava iz 2012. godine navodi povećane poteškoće u zapošljavanju Roma, što se može pripisati utjecaju ekonomske krize. Zbog izravnog utjecaja ekonomske krize na tržište rada može se zaključiti da krizom povećana konkurencija i potražnja nezaposlenih, naročito za nisko plaćene poslove, izravno dovodi Rome u nepovoljnu situaciju u samom procesu traženja posla. To potvrđuje zaključke i istraživanja navedenih autora da se ne radi isključivo o neadekvatnom obrazovanju i poduzetničkom umijeću Roma, već o diskriminaciji koja se javlja na tržištu rada. Navedenu tvrdnju potkrepljuje istraživanje EU-MIDIS-a¹⁹ iz 2009. godine prema kojem jedan od petero Roma sudionika u anketi priznaje da se prilikom procesa traženja posla zatekao u situaciji u kojoj je bio diskriminiran. *Otvoreno društvo*, kao jedna od mnogobrojnih organizacija čiji je cilj utjecati na cjelokupnu situaciju romske manjine i poboljšati je, tijekom dvadesetak godina svog djelovanja ponudilo je nekoliko inicijativa i programa čiji je cilj bilo izravno djelovanje i ubrzanje socijalne integracije Roma u autohtona društva. U programu inicijative *Otvorenog društva* iz 2012. godine “Empowerment through Employment: Capitalizing on the Economic Opportunities of Roma Inclusion” ističe se izrazito slaba integracija Roma na tržište rada. Kao rezultat toga, Romi raspolazu s mnogo manje mogućnosti u pronalasku posla, a Romi koji su zaposleni zarađuju mnogo manje od neromske populacije. No, također se navodi da u određenim regijama populacija ubrzano stari, dok je romska populacija usporedno tome izrazito mlada te je brojčano u porastu. Zaključuju da bi, ako trend zapošljavanja Roma bude pozitivan, a njihove plaće dostizale plaće neromske populacije, mogla nastati situacija u kojoj bi prihodi od poreza koje bi generirali zaposleni Romi mogli pridonijeti pokrivanju rastućih troškova zdravstva uzrokovanih porastom starije autohtone populacije.

“Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015.” inicijativa je Svjetske banke i fondacije *Otvoreno društvo* koja je prihvaćena i podržana od Europske komisije, Vijeća Europe te Razvojne banke Vijeća Europe u kojoj sudjeluje dvanaest europskih zemalja, među kojima je i Republika Hrvatska. Inicijativa je prvenstveno usmjerena na aktivnosti povezane s postupnim smanjivanjem diskriminacije i segregacije Roma na području obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva te stanovanja. Temeljni operativni elementi inicijative su nacionalni akcijski programi, koordi-

¹⁸ “Education and Employment Opportunities for the Roma” komparativna je studija koja promatra i analizira (ne)zaposlenost Roma, a bazira se na dva anketna istraživanja iz 2002. i 2004. godine. Istraživanja pokazuju da odsustvo formalnog obrazovanja ne može omogućiti cjelovito objašnjenje relativno visoke razine nezaposlenosti Roma te da, bar određenim dijelom, problem nezaposlenosti izvire iz diskriminacije u procesu zapošljavanja.

¹⁹ European Union minorities and discrimination survey; za više informacija: <http://fra.europa.eu/en/project/2011/eu-midis-european-union-minorities-and-discrimination-survey>

nacija politika, revizija i razlaganje napretka, razmjena iskustava u provedbi specifičnih politika te participacija pripadnika romske manjine i dostupnost podataka uz pomoć eksperata. Važno je istaknuti da inicijativa “Desetljeće za uključivanje Roma 2005.-2015.” ne djeluje u svojstvu institucije ili zaklade, već su zemlje sudaionice same dužne doznati i redistribuirati resurse kako bi ostvarile dogovorene smjernice te na taj način željene rezultate.

Nadalje, Vera Messing ukazuje na postojanje skupine instrumenata kojima se EU služi u rješavanju problema romske manjine. To su zakonski instrumenti, instrumenti javnih politika te financijski instrumenti kojima EU regulira i postavlja određenu političku agendu (Messing, 2013: 9). Instrumenti javnih politika EU-a oslanjaju se na nacionalne strategije, a EU stvara okvir za razvoj politika koji potom države slijede. “Okvir EU za nacionalne strategije za integraciju Roma” iz 2011. godine označava početak stvaranja koherentnije politike prema integraciji Roma u društvo unutar samog EU-a. On osigurava temelj za usklađeno provođenje prvenstveno socijalnih i ekonomskih politika s naglaskom na zapošljavanje Roma i poboljšanje njihovih životnih uvjeta te zdravlja. Nije zakonski obvezujući dokument, nego dopunjava zakonsku zaštitu romske manjine koja je već prisutna u obliku službenih dokumenata EU-a.²⁰ U kontekstu Republike Hrvatske valja spomenuti projekt PROGRESS, implementiran od prosinca 2009. godine do prosinca 2010. godine, koji je promovirao poticanje jednakosti na hrvatskom tržištu rada s početnim proračunom od 149 835 eura, a provodio ga je HZZ u suradnji s Uredom za ljudska i manjinska prava (ULJMP). U sklopu navedenog projekta napravljena je i prva studija o diskriminaciji na hrvatskom tržištu rada, što je ukazalo na određene probleme i pridonijelo izradi vodiča za borbu protiv diskriminacije i poticanje raznolikosti na tržištu rada (*Izješće...*, 2011: 6).

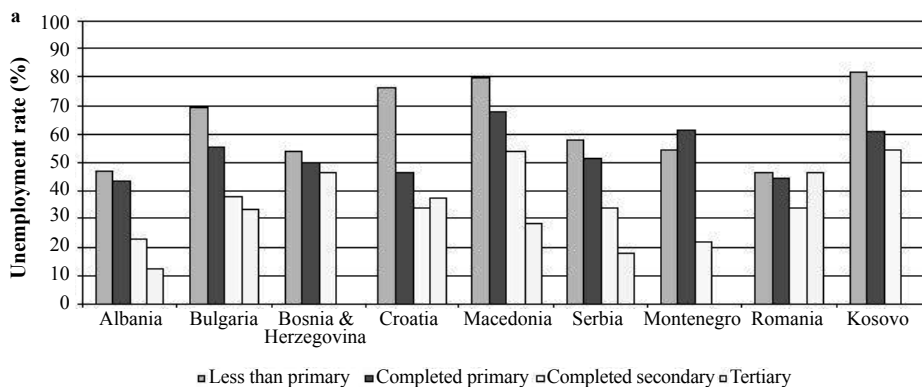
Kao primjer ambiciozne implementacije politika za poticanje zapošljavanja Roma ističe se i projekt “Novo sutra za romsku zajednicu Đurđevac” iz 2011. godine, koji je proveo Centar za socijalnu skrb Đurđevac. Financiran je putem programa IPA IV 2007 – *Establishing Support in Social Integration and Employment of Disadvantaged and Marginalized Groups* u svrhu pomoći ciljanoj romskoj zajednici u Đurđevcu. Izravna ciljna skupina sastojala se od 80 osoba, dok je naposljetku financirano 87 romskih obitelji, točnije 450 osoba. Iznos od 117 289 eura namijenjen je smanjenju nezaposlenosti Roma u Đurđevcu te njihovoj lakšoj integraciji na tržište rada (*RDPR 2011*, 2012: 10). Međunarodne organizacije, inicijative EU-a te

²⁰ Dokumenti koji zakonski utvrđuju i proklamiraju zaštitu za romsku manjinu. To su Lisabonski sporazum, koji osigurava i potvrđuje pravo Roma da ih se tretira kao građane Europske unije; Direktiva o rasnoj jednakosti (2000/43/EC), koja osuđuje i stavlja izvan zakona diskriminaciju prema Romima na radnom mjestu, u obrazovnom sustavu i zdravstvu te u pristupu dobrima i uslugama; i Direktiva o pravu na slobodno kretanje i prebivanje (2004/38/EC).

različiti pilot programi i strategije koje za cilj imaju poboljšati situaciju romske manjine na području čitave Europe stvaraju mrežu suradnje između država koje potom na temelju razmjene iskustava, politika, strategija i stavova eksperata samostalno financiraju i implementiraju politike.

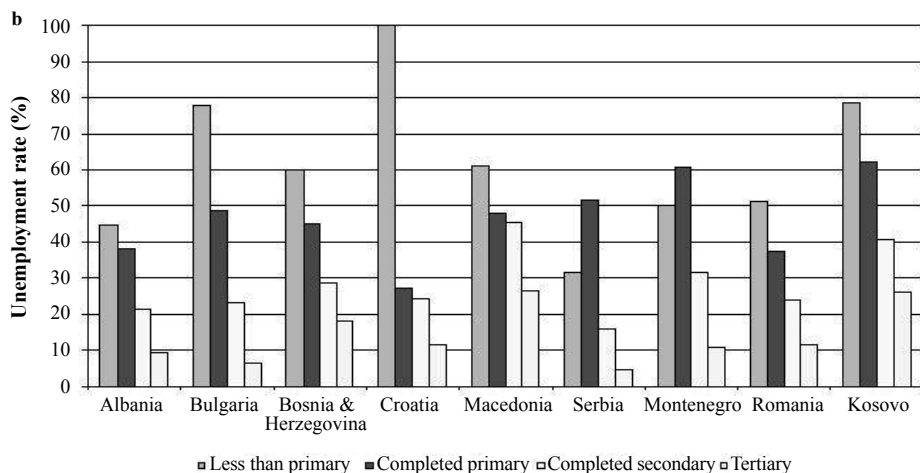
Ozbiljan problem za romsku manjinu u Hrvatskoj, ali i u većini zemalja Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe jest uska povezanost i međusobna isprepletenost obrazovanja i nezaposlenosti Roma. Naime, prema istraživanju O' Higginsa i Ivanova iz 2006. godine, podaci pokazuju da "stope nezaposlenosti padaju s porastom obrazovanja, no mnogo sporije za pripadnike romske manjine nego za neromsku populaciju koja živi u blizini romskih zajednica" (O'Higgins i Ivanov, 2006: 13). Može se zaključiti da je diskriminacija jedan od značajnih čimbenika koji utječu na položaj Roma u društvu. Uz to navedeni autori spominju: "činjenica da mogućnosti i prilike za zapošljavanje Roma mnogo sporije rastu s povećanjem njihovog obrazovanja djelomično objašnjava zašto Romi ostaju u školama mnogo kraće od pripadnika neromske populacije. Pošto je osobna dobit od obrazovanja za Rome očigledno ograničena, poticaj da se ostane u školi mnogo je slabiji za romsku populaciju." Grafovi 4 i 5 potkrepljuju tvrdnju navedenih autora: može se zaključiti da u devet promatranih zemalja stopa nezaposlenosti pripadnika romske i neromske populacije pada neproporcionalno s porastom obrazovanja, pri čemu su stope nezaposlenih Roma sa završenim sekundarnim i tercijarnim obrazovanjem više od stopa nezaposlenih pripadnika neromske populacije s istom razinom obrazovanja.

Graf 4. Komparativni prikaz nezaposlenosti prema stupnju obrazovanja romske populacije



Izvor: UNDP, 2004. (iz O'Higgins i Ivanov, 2006)

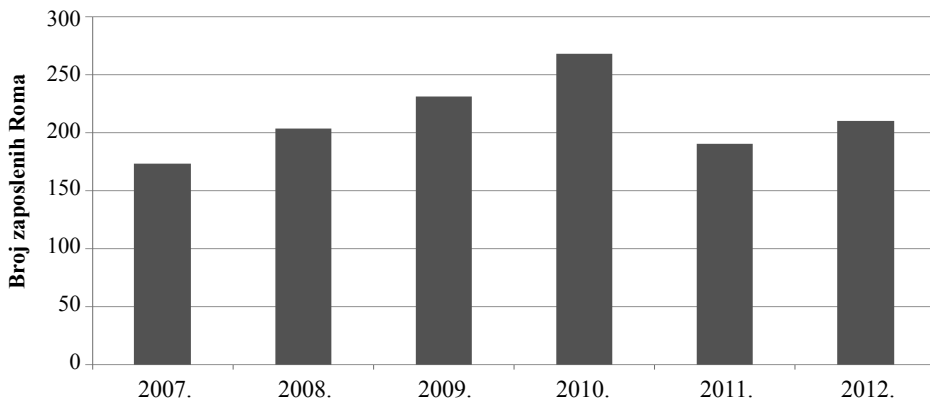
Graf 5. Komparativni prikaz nezaposlenosti prema stupnju obrazovanja neromske populacije



Izvor: UNDP, 2004. (iz O'Higgins i Ivanov, 2006)

U Republici Hrvatskoj u okviru Godišnjeg plana za poticanje zapošljavanja za 2007. i 2008. godinu te Nacionalnog plana za poticanje zapošljavanja 2009.-2010. godine Hrvatski zavod za zapošljavanje provodi mjere u svrhu zapošljavanja osoba romske manjine prema NPR-u i APDR-u. U razdoblju od 2007. do 2009. godine ukupno su 63 osobe romske manjine uključene u mjeru Subvencionirano zapošljavanje Roma u trajanju od 24 mjeseca, 801 osoba u program Javnih radova, a 63 osobe u mjeru Osposobljavanje za nepoznatog poslodavca (*Izvešće o provođenju NPR-a 07-09*, 2010: 110). Graf 6 prikazuje stopu rasta zapošljavanja Roma u javnim radovima u Hrvatskoj. U skladu s programom Desetljeće za Rome, HZZ subvencionira zapošljavanje Roma kroz javne radove, a prema podacima iz *Izvešća o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* te izvještajima programa Desetljeće za Rome može se zaključiti porast zapošljavanja kroz javne radove, na koje se gleda kao na adekvatnu mjeru kojom bi se na nekoliko mjeseci moglo osigurati radno mjesto nezaposlenim Romima.

Trend porasta zaposlenih u tzv. javnim radovima prikazan u Grafu 6 indikator je da se Republika Hrvatska drži naputaka APDR-a i NPR-a. APDR između ostalog naglašava važnost integracije romske zajednice u sustav javnog obrazovanja, ali i pomoći u obliku radionica i savjetovanja koje pridonose specijalizaciji Roma, koji tada postaju kompetentniji na tržištu rada. Te mjere uključuju uvodne radionice, stručno obrazovanje, utjecaj na poslodavce, stvaranje pozitivne poslovne klime

Graf 6. Broj zaposlenih Roma u javnim radovima

Podaci korišteni za izradu grafa preuzeti su iz: *Izvešće o provođenju Nacionalnog programa za Rome za 2007., 2008. i 2009. godinu*, *Izvešće o provođenju Akcijskog plana desetljeća za uključivanje Roma za 2009. i 2010. godinu*, *RDPR 2011.*, *RDPR 2012*

i poticaj za povećanjem inkluzivnosti na tržištu rada. U 2011. godini ukupno su na otvorenom tržištu rada zaposlene 493 osobe romske nacionalne manjine kroz mjere ostvarene implementacijom NPR-a i APDR-a. U 2012. godini možemo zamijetiti napredak: u prvih osam mjeseci zaposlilo se dodatnih 59 osoba, dakle broj zaposlenih povećao se na 552 osobe (*RDPR 2011.*, 2012: 9). Također, promatramo li stopu pada nezaposlenosti u razdoblju od tri godine, dakle 2009., 2010. i 2011., možemo uočiti lagan, ali neznatan pad nezaposlenosti Roma. U 2009. godini nezaposlenih Roma bilo je 4 731, u 2010. godini 4 553, a u 2011. godini 4 449 (od kojih je 3 179 Roma bilo bez ikakvog obrazovanja). Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina na temelju poznatih podataka o (ne)zaposlenosti, ali i općenitom društvenom položaju Roma zaključuje:

Visoka stopa nezaposlenosti Roma, jednim je dijelom posljedica neriješenih statusnih pitanja određenog broja pripadnika romske zajednice, što predstavlja direktnu prepreku u pristupu tržištu rada. Približno 10% Roma koji žive u Hrvatskoj nema hrvatsko državljanstvo, a 3% ne posjeduje nikakve dokumente o državljanstvu ili druge dokumente kojima se dokazuje status, što uvelike utječe na njihov pristup zaposlenju, osnovnim pravima i uslugama. Neriješena statusna pitanja javljaju se kao rezultat njihove neangažiranosti u tom smjeru, ali i uslijed nedostatne informiranosti i poznavanja funkcioniranja sustava te građanskih i manjinskih prava i obveza (*Nacionalna strategija...*, 2012: 48).

Važno je spomenuti i primjere programa osmišljenih za ciljne lokalne romske zajednice. Uz već spomenuti program “Novo sutra za romsku zajednicu Đurđevac” koji je financiran putem programa IPA IV 2007-09 *Establishing Support in Social Integration and Employment of Disadvantaged and Marginalized Groups*, značajan je i projekt *Computer Education against Marginalisation* iz 2012. godine koji je financiran putem programa IPA 2007-09 *Component IV, Human Resources Development, Local partnerships for Employment – Phase III*. On je bio namijenjen romskoj zajednici u Dardi, gdje se provodio u svrhu educiranja ljudi sa slabim ili nikakvim računalnim znanjem. U paketu mjera za nezaposlene osobe romske manjine Hrvatskog zavoda za zapošljavanje nalazi se mjera “Mladi za EU”, kojoj je cilj ojačati civilni sektor te osposobiti organizaciju socijalnih partnera za povlačenje sredstava iz fondova EU-a uz zapošljavanje mladih ljudi koji će stjecati nova znanja i vještine povezane s pripremom i provedbom projekata financiranih iz fondova EU-a. Ciljana skupina su nezaposlene mlade osobe romske nacionalne manjine do 29 godina sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem bez obzira na radni staž. Na taj način pokušava se među samim pripadnicima romske manjine potaknuti određena želja i interes kako bi vlastitim znanjem i sposobnostima unaprijedili vlastiti društveni položaj, ali i položaj pripadnika romske zajednice.

Politička uvjetovanost EU-a u smislu utjecaja na zakonodavstvo država članica i stvaranja opipljivih i pravno obvezujućih okvira nije izravno utjecala na poboljšanje situacije romske manjine na području zapošljavanja. Takve mjere trenutno nisu ostvarive jer se institucije EU-a koje imaju upravne, zakonodavne i izvršne ovlasti (Europska komisija, Europski parlament i Vijeće EU-a) izravno ne miješaju u zakonodavstvo država članica koje se odnosi na domenu zapošljavanja ili obrazovanja.

U ovom trenutku situacija u domeni zapošljavanja Roma nije zadovoljavajuća, no usprkos tome u Hrvatskoj se može zamijetiti lagan, ali još uvijek nedovoljan pomak, naročito u sektoru zapošljavanja i integracije Roma na tržište rada. Pilot-istraživanje o Romima Agencije EU-a za temeljna prava (FRA) na razini 11 zemalja članica²¹ obuhvatilo je 22 203 Roma i ne-Roma koji su pružili podatke o 84 287 članova kućanstava. Iz rezultata istraživanja može se zaključiti da u svim zemljama sudionicama istraživanja postoji znatna neravnopravnost Roma na području zapošljavanja, obrazovanja, zdravstva i stanovanja.²²

²¹ Države članice obuhvaćene ovim istraživanjem: Bugarska, Češka, Francuska, Grčka, Italija, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska.

²² U sektoru zapošljavanja u prosjeku je od tri Roma/Romkinje manje od jednog/e u plaćenom radnom odnosu; jedan/na od tri ispitanih/e Roma/Romkinje izjavio/la je da je nezaposlen/a. Ostali ispitanici izjavili su da su umirovljenici/ce, nesposobni/e za rad ili samozaposleni/e (European Union Agency..., 2012: 2).

U istraživanju smo naišli na metodološke prepreke koje se uglavnom tiču ne-dovoljno i neadekvatno evidentiranih statističkih podataka povezanih s brojem zaposlenih Roma i njihovom aktivnošću na hrvatskom tržištu rada. Hrvatski zavod za zapošljavanje većim dijelom 2000-ih nije vodio evidenciju o nezaposlenosti po nacionalnoj pripadnosti, no u razdoblju od 2009. do 2011. godine objavljeni su podaci o nezaposlenim Romima na razini čitave države. Podaci pokazuju već spomenuti pad ukupnog broja nezaposlenih Roma s 4 731 u 2009. godini na 4 499 u 2011. godini, što se, uzevši u obzir različite čimbenike, ne može sa sigurnošću povezati s izravnim ili neizravnim utjecajem EU-a te primjenom strateških mjera smanjenja nezaposlenosti Roma. S druge strane, može se uočiti porast zaposlenih Roma u javnim radovima koji su zamišljeni kao strateške mjere za borbu protiv nezaposlenosti Roma, a spominju se u nacionalnim i akcijskim planovima za romsku nacionalnu manjinu. Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe Rec(2001)17 jedan je od prvih službenih dokumenata koji ističu javne radove kao perspektivne mjere za poboljšavanje ekonomskog položaja Roma. Javni radovi istaknuti su i u APDR-u i NPR-u koji su od 2011. dio *Okvira EU za nacionalne strategije integracije Roma* i *Europa 2020 – Europske strategije za pametan, održiv i uključiv rast*.

Unatoč svim teškoćama, koje se prvenstveno odnose na nisku razinu obrazovanja Roma, možemo zaključiti da u sferi zapošljavanja Roma postoji izravan i pozitivan utjecaj strateških mjera donesenih na razini EU-a i međunarodnih organizacija te različitih razvojnih fondova i programa koji se u Hrvatskoj prvenstveno implementiraju i provode na lokalnoj i regionalnoj razini. Ranije navedeni fondovi usmjereni su na poticanje obrazovanja i podizanje svijesti Roma o mogućnostima i beneficijama zapošljavanja, što je važan korak prema njihovoj snažnijoj integraciji u lokalnu zajednicu i suživot s neromskom populacijom. To su ključni preduvjeti za sljedeći i kompliciraniji proces, a to je integracija Roma na tržište rada.

Zaključak

Uspješno smo odgovorili na istraživačko pitanje i samim time potvrdili svoju početnu hipotezu. Dokazali smo da se status Roma u Hrvatskoj poboljšava u oba istraživana sektora.

Također smo dokazali da je EU u znatnoj mjeri zaslužan za općenito poboljšanje integracije Roma u društvo na osnovi različitih mehanizama i politike uvjetovanosti. Takva se uvjetovanost očituje u kreiranju različitih inicijativa i strategija na supranacionalnoj razini gdje su potencijalne države članice i same članice EU-a sudionici u implementaciji već kreiranih politika. Uz navedeno, same države članice sudjeluju u kreiranju i međusobnoj razmjeni iskustava u provođenju određenih politika. EU je politikom uvjetovanosti stavio pred potencijalne države članice velika očekivanja u vezi s postizanjem veće integracije Roma u društvo upravo kroz

usvajanje univerzalnih nacionalnih programa za navedenu manjinu kao okvir za poboljšanje njezine situacije.

Upravo smo kroz istraživanje shvatili da je financijski aspekt ovdje najvažniji. Gotovo svake godine sve je više financijskih sredstava iz fondova EU-a dostupno za realizaciju raznih projekata koji se izravno tiču romske zajednice. Pozitivan utjecaj članstva u EU-u ili pretpristupne suradnje s EU-om očituje se i u mogućnosti da romske organizacije civilnog društva sudjeluju u financiranju vlastitog rada i projekata što Romima omogućuje da gotovo sami, vlastitim angažmanom i kreativnošću, utječu na vlastitu integraciju u društvo.

Najevidentniji pomak u poboljšanju njihova statusa vidljiv je u sektoru obrazovanja. U obrazovnom sektoru u svim se fazama školovanja razvija pozitivan trend porasta djece i mladih koji pohađaju obrazovne institucije. Najveći pomak vidljiv je u osnovnoškolskom obrazovanju, a najmanji u visokom školstvu (tu fazu također prati pozitivan trend, ali je gotovo zanemariv). Također, smanjuje se broj onih koji "padaju razred", a kod onih koji ponavljaju razred postoji trend stagnacije, što upućuje na to da bi u budućnosti također moglo doći do pozitivnog kretanja. EU je u tom sektoru odigrao određenu ulogu, i to financijskom pomoći u različitim oblicima, bilo davanjem stipendija, bilo izgradnjom obrazovnih objekata, bilo nečim trećim.

U vezi s pitanjem nezaposlenosti Roma, kroz promatrano trogodišnje razdoblje može se uočiti neznatan pad nezaposlenih, što ne smijemo izravno povezati samo s utjecajem EU-a, već moramo uzeti u obzir i ostale čimbenike na cjelokupnom tržištu rada. Međutim, EU je u tom sektoru ponudio savjete i smjernice kako se boriti s visokom razinom nezaposlenosti Roma, a to je u Republici Hrvatskoj program zapošljavanja Roma u javnim radovima, što u određenom postotku utječe na čitavu situaciju zaposlenosti cjelokupne romske populacije. S obzirom na činjenicu da je tu viđen najmanji pomak, smatramo da je potrebno još nekoliko godina kako bi se implementirale dodatne mjere koje utječu na zaposlenost Roma, kao što su pozitivne mjere koje se provode u Austriji, Španjolskoj ili Finskoj.²³

Možemo na kraju zaključiti da EU uistinu pomaže lakšoj integraciji Roma u Hrvatskoj, što potvrđuju vidljivi pozitivni pomaci u svim promatranim sektorima.

²³ U Austriji su jedna od mjera mentori koji osposobljavaju Rome koji traže posao, u Finskoj postoje posrednici pri zapošljavanju Roma koje financira EU, a u Španjolskoj program za savjetnike za zapošljavanje Roma (Press Releases Database, 2014).

LITERATURA

- Akcijски plan desetljeća za uključivanje Roma 2005.-2015.* (2005) Dostupno na: http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9296_file12_croatia-ap-desetlje%25C4%2587a-hr.pdf
- Državni zavod za statistiku (2013) *Popis stanovništva, kućanstva i stanova 2011. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku*, Državni zavod za statistiku, Zagreb, dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2012/SI-1469.pdf
- European Commission (2004) *The Situation of Roma in an Enlarged European Union. Fundamental Rights and Discrimination*. DG Employment and Social Affairs, Unit D3
- European Commission, Directorate General for Enlargement (2003) *European Union support for Roma communities in Central and Eastern Europe*, Enlargement Information Unit, dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/brochure_roma_oct2003_en.pdf
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), United Nations Programme for Development (UNDP) (2012) *The Situation of Roma in 11 Member States – Survey results at a glance*, Luxembourg; Publications Office of the European Union, dostupno na: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf
- Grabbe, Heather (2002) European Union Conditionality and the *Acquis Communautaire*. *International Political Science Review*, 23(3): 249-268.
- Hrvatić, Neven (2004) Romi u Hrvatskoj: od migracija do interkulturalnih odnosa. *Migracijske i etničke teme*, 20(4): 367-385.
- Izješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje od 2011.-2013. godine, za 2012. godinu* (2013) Dostupno na: <http://www.uljppnm.vlada.hr/images/26072013/izvjescje%20o%20provedbi%20ap-a%20za%20provedbu%20uzpnm-a%20-%20za%202012.pdf>
- Izješće o provedbi Akcijskog plana za uključivanje Roma 2005-2015 – Srednjoškolsko obrazovanje 2009. i 2010. godina* (2011) Dostupno na: <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=3156>
- Izješće o provedbi Akcijskog plana za uključivanje Roma 2005-2015 – Srednjoškolsko obrazovanje 2011. i 2012. godine* (2013) Dostupno na: <http://public.mzos.hr/Default.aspx?sec=3156>
- Izješće o provođenju Akcijskog plana desetljeća za uključivanje Roma za 2009. i 2010. godinu* (2011) Dostupno na: http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/izvjescje_o_provođenju_akcijskog_plana.pdf
- Izješće o provođenju Nacionalnog programa za Rome za 2007., 2008. i 2009. godinu* (2010) Dostupno na: http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/izvjescje_o%20provođenju_nacionalnog_programa_za_rome_2007_08_09.pdf

- Izješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011. godinu* (2012) Dostupno na: http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/izvjesce_ustavni_zakon_2011.pdf
- McGarry, Aidan (2012) The Dilemma of the European Union's Roma Policy. *Critical Social Policy*, 32(1): 126-136.
- Međimurske novine* (2014) "Roditelji romske nacionalnosti žele uspješno obrazovati svoju djecu", dostupno na: http://www.mnovine.hr/novo/index.php?option=com_content&view=article&id=20145:roditelji-romske-nacionalnosti-ele-uspjeno-obrazovati-svoju-djecu&catid=42:vijesti&Itemid=400
- Messing, Vera (2013) *Active Labour Market Policies with an Impact Potential on Roma Employment in Five Countries of the EU*. Budimpešta: NEUJOBS.
- Nacionalna strategija za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020.* (2012) Dostupno na: <http://www.ured-ravnopravnost.hr/site/images/pdf/64.-16.pdf>
- Novak, Jagoda (2004) Romska zajednica i međunarodne institucije: tek relativan uspjeh zaštite ljudskih i manjinskih prava. *Migracijske i etničke teme*, 20(4): 403-432.
- O'Higgins, N. i Ivanov, A (2006) Education and Employment Opportunities for the Roma. *Comparative Economic Studies*, 48: 6-19.
- Osnovna škola Orehovica (2014) Dostupno na: <http://os-orehovica.hr/cms/>
- Parliamentary Assembly, Council of Europe (1993) *RECOMMENDATION 1203 On Gypsies in Europe*, dostupno na: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta93/erec1203.html>
- Pop-Eleches, Grigore (2007) Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism. *East European Politics and Societies*, 21(1): 142-161.
- Presidency Conclusions, Copenhagen European Council (1993) Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf
- Press Releases Database (2014) *Integracija Roma: Okvir EU-a daje prve rezultate*, dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-371_hr.html
- Pridham, Geoffrey (2007) Unfinished Business? Eastern Enlargement and Democratic Conditionality. Working Paper, FRIDE: 1-36.
- Roma Decade Progress Report 2010* (2011) Dostupno na: <http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/croatia%20-%20roma%20decade%20progress%20report%202010.pdf>
- Roma Decade Progress Report 2011* (2012) Dostupno na: <http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/croatia%20-%20roma%20decade%20progress%20report%202011.pdf>
- Roma Decade Progress Report 2012* (2013) Dostupno na: <http://www.uljppnm.vlada.hr/images/pdf/croatia%20-%20roma%20decade%20progress%20report%202012.pdf>
- Schimmelfennig, Frank (2007) European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe. *East European Politics and Societies*, 21(1): 126-141.

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, *Instrument pretpristupne pomoći (IPA)*, dostupno na: http://www.mrrfeu.hr/userDocsImages/Publikacije/Instrument_pretpristupne_pomoci_IPA.pdf

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, *Programi Unije*, Samobor: A. G. Matoš, d.d., dostupno na: http://www.mrrfeu.hr/userDocsImages/Publikacije/Programi_unije_web.pdf

Strukturni i investicijski fondovi (2013) Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/>

Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (2014) Dostupno na: <http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php>

Branimir Đukić, David Kukovec

THE ROMA QUESTION IN THE CONTEXT
OF THE EUROPEAN UNION: DOES EU HELP
INTEGRATION OF ROMA IN THE REPUBLIC OF CROATIA?

Summary

The authors discuss whether the European Union and its policies have affected the improvement of the status of the Roma minority in Croatia. They are using the concept of political conditionality of the EU as a framework through which they attempt to interpret the change of policies towards Roma minority in Croatia, and determine whether there are some improvements in sectors of education and employment. The analysis includes various EU mechanisms such as initiatives and strategies created at the supranational level, as well as EU funds which serve as *spiritus movens* at the lowest levels. They also analyze national programmes adopted by Croatia which are directly related to the observed minority. Finally, they draw conclusions on the basis of observed data and statistical analysis of various strategies.

Keywords: Roma Minority, Political Conditionality, European Union, Social Integration, Marginalization

Kontakt: **Branimir Đukić**, Central European University, Nador U. 9-11, 1051 Budimpešta, Mađarska. E-mail: brdjukic@gmail.com

David Kukovec, Central European University, Nador U. 9-11, 1051 Budimpešta, Mađarska. E-mail: david_kukovec@hotmail.com