

Letna evalvacija uresničevanja Nacionalnega programa
ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za
obdobje 2017–2021

Končno poročilo o vmesnem vrednotenju (obdobje od
sprejema dokumenta dne 25. 5. 2017 do 1. 6. 2018)

Mirovni inštitut
Ljubljana, november 2018

Naročnik: Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti
Gregorčičeva 25, 1000 Ljubljana

Skrbnica s strani naročnika: Maja Mamlič

Pogodba št: 1540-18-000307

Izvajalec: Mirovni inštitut
Metelkova 6, 1000 Ljubljana

Skrbnik s strani izvajalca: Saša Panić

Koordinatoriki priprave poročila: dr. Majda Hrženjak, mag. Brankica
Petković

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. UVOD | 5 |
| 2. METODOLOGIJA | 8 |
| 2.1. Omejitve evalvacije | 10 |
| 3. PODROBNI PODROČNI PROGRAMI IN UKREPI OZIROMA AKCIJSKI NAČRTI NOSILCEV UKREPOV | 15 |
| 4. URESNIČEVANJE UKREPOV NPUR 2017–2021 V PRVEM LETU OD SPREJEMA PO PRIORITETNIH PODROČJIH | 16 |
| 4.1. Vzgoja in izobraževanje | 16 |
| 4.1.1. Cilj: dopolnitev in prilagoditev strateških usmeritev na področju vzgoje in izobraževanja Romov | 16 |
| 4.1.2. Cilj: zgodnje vključevanje v vzgojno-izobraževalni sistem: vključevanje romskih otrok v predšolsko vzgojo v vrtcih vsaj dve leti pred začetkom osnovne šole | 17 |
| 4.1.3. Cilj: vključevanje romskih pomočnikov v vzgojno-izobraževalni proces | 21 |
| 4.1.4. Cilj: povečati socialni in kulturni kapital v romskem naselju oziroma naselju, kjer večinsko živi romsko prebivalstvo | 23 |
| 4.1.5. Cilj: spodbujanje učenja jezika za romske otroke | 26 |
| 4.1.6. Cilj: vključevanje Romov v sistem vajeništva | 29 |
| 4.1.7. Cilj: izobraževanje strokovnih delavcev, ki izvajajo delo z učenci Romi | 30 |
| 4.2. Spodbujanje zaposlovanja Romov | 32 |
| 4.2.1. Cilj: zmanjšanje brezposelnosti Romov in povečanje njihove zaposljivosti | 32 |
| 4.3. Socialno varstvo, socialno vključevanje, zaščita otrok, žensk in mladih ter štipendiranje | 38 |
| 4.3.1. Cilj: zmanjševanje tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva/ Cilj: izboljšanje razpoložljivosti in pestrosti ter zagotavljanje dostopnosti in dosegljivosti storitev ter programov | 38 |
| 4.3.2. Cilj: izvajanje preventivnih programov za izobraževanje strokovnih delavcev na centrih za socialno delo o usmeritvah in priporočilih v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja | 42 |
| 4.3.3. Cilj: financiranje svetovalnih programov za romsko populacijo na temo t. i. prezgodnjih in prisilnih porok ter posledic takih ravnanj | 43 |
| 4.3.4. Cilj: Usklajeno in koordinirano ukrepanje pristojnih institucij v postopkih obravnave primerov zunajzakonskih skupnosti z mladoletnimi osebami | 44 |
| 4.3.5. Cilj: spodbujanje izboljševanja družbeno-ekonomskega položaja pripadnikov in pripadnic romske skupnosti z vzpostavitvijo večnamenskih romskih centrov, v katerih se bodo izvajale vsebine, namenjene njihovi integraciji v družbo in približevanju trgu dela | 47 |
| 4.3.6. Cilj: zagotavljanje pogojev pripadnic in pripadnikov romske skupnosti za vključevanje v ustrezno štipendijsko politiko | 50 |
| 4.4. Zdravstveno varstvo | 52 |
| 4.4.1. Cilj: odpravljanje strukturnih, institucionalnih, medodnosnih in individualnih preprek pri koriščenju zdravstvenih storitev v mreži zdravstvenega varstva ter oblikovanje in posredovanje Romom dostopnih, v skupnost vključenih proaktivnih zdravstvenih vsebin | 52 |
| 4.4.2. Cilj: uspešno vključevanje Romov v okolje – zdrav življenjski slog | 56 |
| 4.5. Bivanjske razmere in dostop do stanovanj | 58 |

| | | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.5.1. | Cilj: vključevanje naselij, kjer večinsko živijo Romi, v poselitveni sistem Slovenije in z dodatnimi ukrepi preprečitev nadaljnje izoliranosti, segregacije in getoizacije teh naselij | 58 |
| 4.5.2. | Cilj: premagovanje razvojnih problemov ciljnih območij regionalne politike za zagotovitev osnovnih pogojev za enakopraven razvoj romske skupnosti v Sloveniji | 66 |
| 4.6. | Vključevanje v družbeno in kulturno življenje ter krepitev vloge skupnosti | 68 |
| 4.6.1. | Cilj: ustvarjanje pogojev za spodbujanje informativne, založniške in druge kulturne dejavnosti romske skupnosti ter za ohranjanje in razvoj različnih oblik romskega jezika | 68 |
| 4.7. | Ozaveščanje in boj proti diskriminaciji | 74 |
| 4.7.1. | Cilj: krepitev institucionalnega okvirja predstavništva romske skupnosti v Sloveniji | 74 |
| 4.7.2. | Cilj: podpora aktivnostim za izboljšanje položaja Romov in prepoznavanja romske skupnosti kot sestavnega dela slovenske družbe ter aktivnostim, usmerjenim v preprečevanje diskriminacije in odpravljanje predsodkov in stereotipov do Romov na lokalni ravni s poudarkom na romskih ženskah, deklicah in mladih | 76 |
| 4.7.3. | Cilj: izboljšanje usposobljenosti javnih uslužbencev, ki v okviru svojih pristojnosti delajo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti | 77 |
| 4.7.4. | Cilj: izvajanje policijskega dela v skupnosti | 79 |
| 4.8. | Ukrepi in pristopi na lokalni ravni | 81 |
| 4.8.1. | Cilj: spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij (Program razvoja podeželja 2014–2020) | 81 |
| 4.8.2. | Cilj: krepitev dialoga in sodelovanja vseh relevantnih subjektov za izboljšanje položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove večje vključenosti v družbo | 82 |
| 4.8.3. | Cilj: povezovanje in sodelovanje institucij za zagotavljanje večjega in hitrejšega socialnega vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v lokalnem okolju ter oblikovanja celostnih rešitev in ukrepov na lokalni ravni, ki bodo zagotavljali sinergijske učinke | 83 |
| 4.8.4. | Cilj: podpora vzpostavitvi in izboljšanju pristopov lokalnih skupnosti na področju integracije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti | 84 |
| 4.8.5. | Cilj: doseganje učinkovitejše integracije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v lokalnem okolju | 85 |
| 4.8.6. | Cilj: krepitev vloge in podpora delovanju predstavnikov romske skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti | 86 |
| 4.8.7. | Cilj: krepitev dialoga, povezovanja in sodelovanja med predstavniki Vlade Republike Slovenije in predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer živijo Romi | 87 |
| 5. | SPLOŠNE UGOTOVITVE | 89 |
| 6. | LITERATURA | 90 |
| 7. | PRILOGE | 94 |

1. Uvod

Vlada Republike Slovenije je 25. maja 2017 sprejela Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021 (v nadaljevanju: NPUR 2017–2021), ki predstavlja temeljni nacionalni dokument politik ukrepanja, usmerjenih v izboljšanje družbenega položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v Sloveniji.

Romska skupnost je kot skupnost, ki je deležna posebne zaščite, prepoznana že v Ustavi Republike Slovenije. Tako 65. člen ustave določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Za namen uresničitve ustavne določbe je Državni zbor leta 2007 sprejel Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, ki predstavlja temeljni zakonski okvir za sprejem ukrepov za izboljšanje položaja pripadnic in pripadnikov romskih skupnosti. Poleg omenjenega zakona so določbe, ki se nanašajo na dodatno zaščito pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, vključene v nekatere druge področne zakone (Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Zakon o osnovni šoli, Zakon o medijih idr.).

Na ravni Evropske unije so bili v zadnjem desetletju sprejeti dokumenti, ki naslavljajo pomen vključevanja Romov in izboljšanje njihovega položaja. Med najpomembnejše sodita Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 z dne 5. aprila 2011, COM(2011) 173 kon.¹ in Priporočilo Sveta z dne 9. decembra 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah, 2013/C 378/01.² V teh dokumentih so države članice pozvane k sprejetju ukrepov, ki se predvsem nanašajo na boljši dostop romskih skupnosti do izobraževanja, zaposlitve, zdravstvenega varstva, stanovanj in osnovnih storitev (voda, električna energija in plin). Med predvidene horizontalne ukrepe sodijo boj proti diskriminaciji, varstvo romskih otrok in žensk, zmanjšanje revščine s socialnimi naložbami in krepitev vloge Romov.

Nacionalna zakonodaja in dokumenti, sprejeti s strani organov Evropske unije, tvorijo okvir za sprejetje NPUR 2017–2021. Nacionalni program ukrepov ugotavlja, da »Čeprav je seveda tudi romska skupnost notranje razslojena (ta se po regijah in v regijah po občinah, naseljih in med družinami pomembno razlikuje, zato prehitra posploševanja lahko vodijo v izkrivljeno podobo dejanskega stanja), je ne glede na to socialni status romskega prebivalstva v večini primerov še vedno izrazito nižji od socialnega statusa večinskega prebivalstva.« Ukrepi, vključeni v NPUR 2017–2021, so tako sprejeti za »izboljšanje položaja in pospeševanje

¹ Glej <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN> (vsi internetni naslovi v pričujočem besedilu so bili zadnjič preverjeni 20.11.2018).

² Glej [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=en).

socialne vključenosti ter zmanjšanje socialne izključenosti pripadnic in pripadnikov romske skupnosti na vseh tistih področjih, za katera se na podlagi dosedanjih izkušenj državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti, romske skupnosti in organizacij civilne družbe ocenjuje, da je to potrebno.«

Z izvajanjem ukrepov Vlada Republike Slovenije želi doseči osem strateških ciljev:

1. izboljšati izobrazbeno strukturo Romov in izboljšati udeležbo romskih otrok v programih predšolske vzgoje in šoloobveznih romskih otrok v rednem izobraževanju ter povečati vključenost mladih in odraslih v nadaljevanje izobraževalnega procesa v skladu z načelom vseživljenjskega učenja;
2. povečati zaposlenost in zmanjšati brezposelnost Romov s poudarkom na zaposlitveni aktivaciji dolgotrajno brezposelnih in odpravljanju ovir pri (ponovnem) vstopu na trg dela;
3. za preprečevanje in odpravljanje izključenosti Romov, še posebej žensk, otrok in mladih, spodbujati razne programe socialnega varstva, in sicer informacijske, svetovalne programe, delo na terenu, dnevne centre, programe pomoči in samopomoči ter krepiti seznanjenost Romov o tovrstnih programih;
4. izboljšati storitve zdravstvenega varstva in jih približati Romom ter povečati njihovo ozaveščenost o vprašanjih v zvezi z zdravjem in zdravstvenim varstvom, predvsem s poudarkom na zdravju žensk in otrok;
5. izboljšati bivanjske razmere Romov, pospešiti ureditev naselij, kjer večinsko živi romsko prebivalstvo, v skladu z nacionalnimi zakonskimi zahtevami zagotoviti dostop do javnih dobrin, kot sta dostopa do vode in električne energije, in spodbujati odpravo dejanskega prostorskega ločevanja, ki je rezultat zgodovinskega naseljevanja Romov in dolgoletne izključenosti iz družbenega življenja;
6. spodbujati ohranjanje in razvoj kulturne, informativne in založniške dejavnosti romske skupnosti ter si prizadevati za ohranjanje in razvoj (različnih oblik) romskega jezika kot manjšinskega jezika;
7. povečati ozaveščenost pripadnikov romske skupnosti in večinskega prebivalstva o pozitivnih učinkih vključevanja Romov v družbo in bogastva, ki ga romske kulture prinašajo v slovensko družbo, in o pomenu nediskriminacije ter okrepiti boj proti protiromski retoriki, sovražnemu govoru ter stereotipom in predsodkom;

8. krepiti dialog in sodelovanje z lokalnimi skupnostmi, kjer živijo Romi, ter vzpostaviti aktivno partnerstvo med lokalno in državno ravno in romsko skupnostjo.

Za doseganje navedenih strateških ciljev nacionalni program ukrepov vključuje specifične cilje in ukrepe znotraj posameznih prednostnih področij. NPUR 2017–2021 predvideva ukrepe na naslednjih področjih: a) vzgoja in izobraževanje, b) zaposlovanje, c) socialno vključevanje, zaščita otrok, žensk in mladih ter štipendiranje, d) zdravje in zdravstveno varstvo, e) bivanjske razmere in dostop do stanovanja; f) vključevanje v družbeno in kulturno življenje ter krepitev vloge skupnosti; g) ozaveščanje in boj proti diskriminaciji in h) ukrepi in pristopi na lokalni ravni.

Za namen spremljanja uresničevanja ukrepov NPUR 2017–2021 predvideva več mehanizmov: mreža koordinatorjev na ravni državnih sekretarjev, imenovanih pri pristojnih ministrstvih in vladnih službah, koordinator imenovan pri Svetu romske skupnosti Republike Slovenije, delovanje Komisije Vlade RS za zaščito romske skupnosti in spremljanje uresničevanja NPUR 2017–2021, letno poročilo Vlade RS o položaju romske skupnosti v Sloveniji in o uresničevanju NPUR 2017–2021. Navedeni mehanizmi so usmerjeni k zagotavljanju preglednosti in usklajenosti politik in ukrepov ter zagotavljanju večje učinkovitosti za doseganje izboljšanja položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove večje vključenosti v družbo, ki je eden izmed ciljev nacionalnega programa ukrepov.

Specifični cilj na tem področju vključuje tudi letno spremljanje stanja na področju socialnega vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v okoljih, kjer živijo, in zagotavljanje spremljanja učinka ukrepov NPUR 2017–2021. Ta se uresničuje skozi letno evalvacijo učinka izvajanja ukrepov. Ker je bil program ukrepov sprejet v letu 2017, pričujoča evalvacija predstavlja tako prvo tovrstno letno vrednotenje učinka uresničevanja ukrepov. Hkrati je to sploh prvo vrednotenje učinkov ukrepov, usmerjenih v izboljšanje družbenega položaja Romov, saj predhodni nacionalni program ukrepov za obdobje 2010–2015 takšnih mehanizmov evalvacije ni predvideval. Letna evalvacija je bila pripravljena po naročilu Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti, ki spremlja uresničevanje zakonskih in ustavnih določb o zaščiti romske skupnosti in njihove učinke v praksi, in je v NPUR 2017–2021 zapisan kot nosilec ukrepa letne evalvacije.

2. Metodologija

Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti je kot naročnik priprave letnega vrednotenja predvidel naslednje naloge, ki naj bi bile vključene v pripravo evalvacije:

- pregled uresničevanja ukrepov NPUR 2017–2021 v obdobju od njegovega sprejema dne 25. 5. 2017 do 1. 6. 2018;
- pregled sprejetih podrobnih področnih programov in ukrepov oziroma akcijskih načrtov nosilcev ukrepov iz NPUR 2017–2021, in sicer z vidika, ali ima posamezni nosilec ukrepov iz NPUR 2017–2021 sprejet podrobni področni program in ukrepe oziroma akcijski načrt in ali je ta pripravljen na način, da določa vsaj naziv ukrepa, kratko obrazložitev, nosilca/izvajalca ukrepa in sodelujoče partnerje, rok za izvedbo oziroma obdobje izvajanja ukrepa in finančna sredstva ter vire financiranja;
- priprava kvalitativne ocene uresničevanja NPUR 2017–2021 od njegovega sprejema dne 25. 5. 2017 do 1. 6. 2018 in ocene sprejetih ukrepov in pristopov;
- priprava predlogov: (1) za izboljšanje uresničevanja ukrepov NPUR 2017–2021 v prihodnje; (2) za morebitne dodatne ukrepe, ki bi bili nujno potrebni za realizacijo ciljev NPUR 2017–2021, ali oceno, kateri ukrepi v prihodnje niso (več) potrebni.

Pričujoča evalvacija nastaja v času, ko uresničevanje NPUR 2017–2021 še poteka, in zato sodi med vmesne evalvacije. Tovrstno vrednotenje vključuje med ostalim analizo dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje ukrepov, ki morda niso bili upoštevani pri oblikovanju politik, relevantnost zastavljenih ciljev in ukrepov za naprej, preverjanje primernosti kazalnikov in zanesljivosti podatkov za spremljanje uresničevanja ukrepov, oceno učinkovitosti predvidenih ukrepov in kako se na te odzivajo populacije, ki jih ukrepi naslavljajo (glej npr. Radej in dr., 2011: 48; Kustec Lipicer, 2009: 84).

Za namen opravljanja nalog, predvidenih s strani naročnika, so bile uporabljene naslednje metode:

1. Analiza podatkov in dokumentov

V ta sklop je sodila analiza samega NPUR 2017–2021 in podatkov o uresničevanju ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov, ki so bili kot Priloga 1

sestavni del vladnega letnega poročila o položaju Romov za leto 2017.³ Omenjena priloga vključuje standardizirani obrazec, ki ga je Urad za narodnosti pripravil za namen poročanja o izvedbi ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov. Ker podobni podatki za leto 2018 še niso bili na voljo, smo za namen priprave pregleda uresničevanja ukrepov in nadaljnje analize v dogovoru in z dovoljenjem Urada za narodnosti zaprosili pristojna ministrstva in sam Urad za narodnosti, kot nosilce ukrepov, da obrazec dopolnijo s podatki o izvajanju ukrepov in sicer od zadnjega zajema podatkov do 1. junija 2018, to je za obdobje, ki ga ta evalvacija zajema. Zaradi omejenega časa za pripravo evalvacije se je zdelo smiselno nosilcem ukrepov posredovati obrazec, s katerim so že seznanjeni in ga tako lažje dopolnijo. Priloga 2 pričujoče evalvacije vključuje pregled uresničevanja ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov.

Poleg omenjenih dokumentov smo v nadaljevanju zbirali in analizirali drugo obstoječe gradivo, ki je lahko relevantno za oceno uresničevanja predvidenih ukrepov. To je vključevalo npr. obstoječe evalvacije, podatke o pogojih na javnih razpisih, na katere se prijavljajo izvajalci ukrepov, druga dostopna poročila o izvajanju posameznih programov in projektov in aktualno literaturo o siceršnjem položaju romskih skupnosti na področjih, ki jih naslavlja NPUR 2017–2021. Slednje smo uporabili za pridobivanje dodatnega vpogleda v področja, kjer bi eventualno bili potrebni dodatni ukrepi za izboljšanje družbenega položaja romske skupnosti in doseganje ciljev NPUR 2017–2021, jih pa veljavni nacionalni program morda ne naslavlja ali jih ne naslavlja v zadostni meri. Kolikor so bili na voljo, smo na splošno analizirali tako kvalitativne kot kvantitativne podatke, ki so lahko v pomoč pri oceni učinkovitosti ukrepov, zapisanih v NPUR 2017–2021.

Na osnovi analize omenjenih dokumentov, predvsem pa samega NPUR 2017–2021 in podatkov o uresničevanju ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov, smo ocenjevali ustreznost ukrepov za doseganje ciljev NPUR 2017–2021, primernost kazalnikov za spremljanje učinkov ukrepov in smo podali, kjer in koliko je to bilo mogoče, oceno učinkov posameznih ukrepov glede na predvidene kazalnike in cilje.

2. Polstrukturirani intervjuji

Polstrukturirani intervjuji sodijo med raziskovalno orodje za pridobivanje poglobljenih kvalitativnih informacij o posameznem problemskem področju. Zasnovani so na vnaprej pripravljenih tematskih izhodiščih, vendar omogočajo raziskovalcu prilagodljivost in odzivnost pri vodenju intervjuja glede na odgovore intervjuvancev (glej npr. Flick, 2004: 204). Ker je v Sloveniji relativno malo dostopnih analiz in podatkov o pripadnicah in pripadnikih romske skupnosti, pa

³ Omenjena priloga, letno poročilo za leto 2017, kot tudi prejšnja vladna poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji so dostopni na spletni strani Urada za narodnosti: http://www.un.gov.si/si/manjsine/romska_skupnost/ustavno_pravni_polozaj/.

tudi izvajanju ukrepov za izboljšanje njihovega položaja, so polstrukturirani intervjuji zelo koristen instrument za pridobivanje informacij in bolj celovito razumevanje položaja Romov in učinkov NPUR 2017–2021.

Tematska izhodišča za intervjuje so bila oblikovana na način, da omogočijo vpogled v potek izvajanja izbranih ukrepov in njihove učinke ter morebitne ovire pri njihovem izvajanju. Intervjuji so bili namenjeni tudi identifikaciji morebitnih dodatnih ukrepov, ki lahko prispevajo k doseganju ciljev na izbranih področjih, identifikaciji ukrepov, ki niso več potrebni, in tistih, ki so manj učinkoviti in jih je smiselno preoblikovati za učinkovitejše doseganje ciljev NPUR 2017–2021. Za izvedbo intervjujev smo oblikovali tematska izhodišča, ki smo jih prilagajali sogovornikom. Tematska izhodišča se nahajajo v Prilogi 1 pričujoče evalvacije.

V oktobru in začetku novembra 2018 smo naredili 22 intervjujev, med njimi 14 individualnih in 8 skupinskih. V šestih primerih so skupinski intervjuji vključevali dve osebi, v enem primeru tri osebe, v enem primeru pa štiri osebe. Skupno so intervjuji vključili 33 oseb. V intervjuje so bili vključeni predstavniki izbranih nosilcev ukrepov, izvajalcev ukrepov, romske skupnosti, lokalnih skupnosti in nekaterih drugih organizacij, ki pri svojem delu naslavlja potrebe romske skupnosti, vključno z nevladnimi organizacijami. Intervjuji so bili izvedeni v Ljubljani in v nekaterih krajih v SV in JV Sloveniji. Trajali so med uro in uro in pol. Od 22 intervjujev jih je 18 potekalo v pisarnah oziroma na delovnih mestih intervjuvancev, 1 v pisarni Mirovnega inštituta, trije pa so potekali v lokalih. Vsi intervjuji so bili posneti in analizirani za potrebe boljšega razumevanja in vrednotenja izvajanih ukrepov. Odgovori intervjuvancev so anonimizirani, intervjuvancem pa smo dodelili zaporedne številke od 1 do 33. Poimenovanje intervjuvanec uporabljamo nevtrarno za moški in ženski spol.

2.1. Omejitve evalvacije

Vmesno vrednotenje se v veliki meri zanaša na podatke, ki jih priskrbi sistem spremljanja učinkov (Radej in dr., 2011: 48). V Sloveniji je na voljo zelo omejen nabor podatkov o družbenem položaju romskega prebivalstva, ki bi omogočale celovito načrtovanje ciljno usmerjenih politik in ukrepov ter ustrezno spremljanje njihovih učinkov. NPUR 2017–2021 tako ugotavlja, da so nekateri podatki zbrani na področju zaposlovanja oziroma v okviru ukrepov aktivne politike zaposlovanja, na področju prostorskega urejanja in načrtovanja, da z več podatki razpolagajo centri za socialno delo, vrtci, šole in nevladne organizacije, vendar pa »Konkretnih podatkov, ki bi prikazovali napredek na področju položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove večje socialne vključenosti od sprejetja NPUR 2010–2015 do danes, nimamo in jih skladno z ustavno ureditvijo in zakonskimi normami na področju varstva osebnih podatkov tudi ne zbiramo.«

Zaradi specifične interpretacije ustave in zakonodaje na področju varstva osebnih podatkov pri zbiranju etnične in narodnostne pripadnosti prebivalstva v Sloveniji razpolagamo samo z ocenami o dejanskem številu pripadnikov in pripadnic

romske skupnosti, in tudi te se razlikujejo od vira do vira: od 6482 do 10743 brez podatkov za Ljubljano (glej npr. Priloga k NPUR 2017–2021, 2017: 7; Narat in dr., 2014: 11). Vendar ostaja dejstvo, da so tovrstni podatki hkrati nujni za izvajanje predpisov na posameznih področjih. Tako na primer zakonodaja na področju vzgoje in izobraževanja določa posebne normative pri vključevanju romskih otrok v predšolsko vzgojo in osnovnošolsko izobraževanje. Enako je tudi pri izvajanju predpisov, ki urejajo javna dela, saj tudi ti vključujejo posebnosti pri sofinanciranju javnih del, kjer so v določenem deležu vključeni romski delavci.

Potreba za učinkovitim spremljanjem izvajanja ukrepov za Rome in zbiranjem ustreznih podatkov za ta namen je bila večkrat poudarjena tudi na ravni Evropske unije. Evropska komisija je v zgoraj omenjenem sporočilu glede okvirja EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 opozorila, da je potrebno vzpostaviti učinkovit mehanizem za spremljanje izvajanja ukrepov z jasnimi merili, ki bo omogočil, da se merijo dejanski učinki. V svojih priporočilih iz leta 2013 je Svet EU ravno tako pozval države članice, da ustrezno spremljajo in ocenjujejo učinkovitost nacionalnih strategij ali povezanih sklopov političnih ukrepov v okviru svojih širših politik socialnega vključevanja. Predlagal je, da se to izvede z določitvijo izhodiščnih scenarijev ali merljivih ciljev ali zbiranjem ustreznih kvalitativnih ali kvantitativnih podatkov o socialnih in ekonomskih učinkih takih strategij ali ukrepov v skladu z veljavno nacionalno zakonodajo in zakonodajo Unije, zlasti kar zadeva varstvo osebnih podatkov.

Že vsaj od sprejema dveh ključnih protidiskriminacijskih direktiv v letu 2000 na ravni Evropske unije potekajo diskusije in se spodbujajo aktivnosti, ki opozarjajo na potrebo po kontinuiranem zbiranju »podatkov o enakosti« (»equality data«), ki vključujejo tudi podatke o položaju etničnih skupin, ki so v ranljivem družbenem položaju in so lahko izpostavljene diskriminaciji, saj tovrstni podatki in analize omogočajo med drugim načrtovanje učinkovitejših politik in ukrepov ter spremljanje njihovih učinkov (glej npr. Makkonen, 2016: 19-21).

Tudi Komisar za človekove pravice Sveta Evrope je opozoril, da je v Sloveniji eden od izzivov v zvezi s spodbujanjem pravic Romov pomanjkanje podatkov, kar otežuje natančnejše ocenjevanje potreb romskega prebivalstva in težav, s katerimi se ti srečujejo, pa tudi oblikovanje ciljno usmerjenih politik. Komisar je bil mnenja, da je tovrstne podatke mogoče pridobivati ob hkratnem spoštovanju zaupnosti osebnih podatkov (Svet Evrope, Komisar za človekove pravice, 2017).

Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice je leta 2014 ravno tako izrazil zaskrbljenost zaradi pomanjkanja razčlenjenih podatkov o učinkoviti uresničitvi pravic prikrajšanih in marginaliziranih posameznikov in skupin, zlasti Romov, ki izhajajo iz Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Ob tem je pozval Slovenijo, da vzpostavi sistem za zbiranje in spremljanje tovrstnih podatkov (Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice, 2014: 2).

Kljub temu, da zaradi omejenega časa za pripravo ta evalvacija ni imela ambicije primerjalnega vpogleda v druga okolja, je smiselno izpostaviti, da je bilo do nedavnega tudi na Hrvaškem stanje glede celovitejših podatkov o romskem prebivalstvu slabo, vendar so po opravljeni evalvaciji nacionalne strategije o vključevanju Romov oblikovali projekt, v katerem so pridobili obsežen izhodiščni nabor podatkov o zatečenem družbenem položaju romskega prebivalstva. Po naročilu hrvaškega Urada za človekove pravice in pravice narodnih manjšin sta bila v sodelovanju z romsko skupnostjo izvedena »mapiranje« romskih naselij in obsežna anketa na reprezentativnem vzorcu romskega prebivalstva. V raziskavi so pridobili prvo natančnejšo oceno številčnosti Romov na Hrvaškem. Z anketo so pridobili podatke o skupno 4758 članih tamkajšnjih romskih gospodinjstev (21,2 % raziskovane populacije). Na ta način so med drugim pridobili izhodiščne podatke o položaju romskega prebivalstva na področju izobraževanja, zaposlovanja in vključevanja v gospodarsko življenje, zdravstvene zaščite, socialnega varstva in bivanjskih razmer (Kunac in dr., 2018). Na podlagi pridobljenih podatkov so pripravili kazalnike, ki se lahko razdelijo na dva tipa. Prvi so kazalniki, ki omogočajo spremljane uresničevanja ukrepov (npr. število vključenih v posamezne ukrepe, izvedene aktivnosti), drugi tip kazalnikov pa se nanaša na dejanski položaj Romov na določenem področju življenja in meri učinke ukrepov (npr. delež romskih otrok, ki so vključeni v neko obliko predšolske vzgoje, delež otrok, vključenih v osnovno šolo, šolski uspeh, delež zaposlenih Romov, delež zaposlenih v privatnem oziroma javnem sektorju, delež legalnih oziroma nelegalnih objektov, delež gospodinjstev z elektriko, delež gospodinjstev z vodo iz vodovoda, delež gospodinjstev s kanalizacijo idr.). Ustvarili so tudi spletno stran, ki omogoča lažje in bolj celovito spremljanje uresničevanja strategije in akcijskih načrtov.⁴

Takšnih celovitih izhodiščnih podatkov, kot rečeno, v Sloveniji ni, in predvidevamo, da je bil deloma tudi to razlog, da je javna obravnava osnutka NPUR 2017-2021 opozarjala na splošnost ukrepov, nedorečenost jasne časovnice za njihovo izvedbo ter strožjih in sistematičnih mehanizmov spremljanja izvajanja ukrepov na vseh področjih.⁵ V NPUR 2017–2021 večinoma prevladujejo procesni kazalniki zgoraj omenjenega prvega tipa, s katerimi se spremlja na primer število vključenih v posamezen ukrep oziroma aktivnost ali število izvedenih aktivnosti (izobraževanj, delavnic, posvetov), umanjajo pa kazalniki drugega tipa (kazalniki učinkov), ki merijo spremembo dejanskega položaja romskega prebivalstva na posameznih področjih in s tem konkretne učinke ukrepov.⁶ Večkrat je mogoče tudi opaziti, da posameznim kazalnikom primanjkujejo ciljne vrednosti oziroma so navedene samo ciljne vrednosti ob izteku NPUR 2017–2021, ne da bi pri tem bile navedene vmesne ciljne vrednosti, kar predstavlja oviro pri letnem vmesnem vrednotenju uresničevanja NPUR 2017–2021.

⁴ Glej <http://www.nsur.hr/>.

⁵ Glej http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/Zbirno_porocilo_po_javni_obravnaviNP_P.pdf.

⁶ Glej http://www.un.gov.si/fileadmin/un.gov.si/pageuploads/Zbirno_porocilo_po_javni_obravnaviNP_P.pdf.

Potrebno je opozoriti tudi na dejstvo, da se kljub razlikam znotraj posameznih skupnosti pripadnice in pripadniki slovenskih romskih skupnosti še vedno večinoma soočajo s kompleksnimi neenakostmi in s socialno izključenostjo na večini področij življenja. Težke razmere na področjih kot so izobraževanje, zaposlovanje, zdravje in zdravstveno varstvo ter bivanjske razmere medsebojno součinkujejo. Slabe bivanjske razmere lahko učinkujejo v slabših dosežkih v izobraževanju. Slabša izobrazba omejuje zaposlitvene možnosti, vendar tudi večgeneracijska nezaposlenost in pogosta nenaklonjenost delodajalcev do zaposlovanja romskega prebivalstva lahko povzročata nizka pričakovanja glede možnosti zaposlitve in koristi izobrazbe. Nezaposlenost in nezadostni prihodki onemogočajo izboljšanje bivanjskih pogojev oziroma reševanje stanovanjskega vprašanja skozi morebitni najem npr. neprofitnih stanovanj tam, kjer so ta na voljo. Vse to vpliva tudi na zdravje romskega prebivalstva.

Takšna kompleksnost otežuje vrednotenje učinkov posamičnih ukrepov. Ukrep na določenem področju ima lahko minimalne učinke ali pa je sploh brez učinkov, razlog za to pa ni nujno v tem, da je ukrep slabo načrtovan, temveč je razlog lahko neukrepanje ali nezadostno ukrepanje na součinkujočih področjih. Zato smo skušali tam, kjer je to bilo mogoče, ocenjevati dinamiko in procese ter identificirati ukrepe, katerih kratkoročni učinki niso vidni, obetajo pa približevanje ali doseganje ciljev NPUR 2017–2021 v daljšem obdobju. Pri tem smo si prizadevali upoštevati součinkovanje različnih področij življenja, na katere ukrepi posegajo. Na splošno je mogoče opaziti, da razmere, s katerimi se soočajo Romi v Sloveniji, terjajo dolgoročno, ciljno, celovito, integrirano in hkratno ukrepanje na različnih področjih, vendar tudi bolj sistematično in kontinuirano zbiranje podatkov, ki lahko osvetlijo (ne)uspešnost posamičnih ukrepov in njihovih sinergijskih učinkov. Samo na podlagi kvalitativnih in natančnih podatkov so lahko oblikovani konkretni cilji, ukrepi in kazalniki, učinki dobro zastavljenih ukrepov pa so lažje ustrezno ovrednoteni.

Velja še omeniti, da pričujoča evalvacija obravnava prvo leto izvajanja ukrepov, to je obdobje med 25. majem 2017 in 1. junijem 2018.⁷ Nekateri programi in projekti, ki so del ukrepov, zapisanih v NPUR 2017–2021, so se izvajali že pred sprejemom programa, nekateri pa so bili v obdobju, ki ga obravnava ta evalvacija, v začetni fazi izvajanja in je njihove dejanske učinke težje vrednotiti. Ravno tako je bilo za nekatere ukrepe predvideno, da se izvedejo v tekočem letu, vendar ni nujno, da so se izvedli v vrednotenem obdobju, in jih tako v tem poročilu ni bilo mogoče obravnavati. Potrebno je tudi opozoriti, da so letni kazalniki, kjer ti obstajajo v NPUR 2017–2021, nastavljeni načeloma za koledarsko leto in ne za obdobje enega leta od sprejema oziroma začetka izvajanja NPUR 2017–2021. Kadar letna evalvacija obravnava sicer obdobje enega leta, vendar, kot v tem primeru, zajame dve polovici zaporednih let in ne koledarsko leto, obstaja

⁷ Kolikor je bilo možno, smo ponekod upoštevali tudi informacije s kasnejšim datumom, to je do zaključka dela na poročilu.

verjetnost, da bodo letne ciljne vrednosti kazalnikov samo deloma dosežene, kar je lahko dodatna pomanjkljivost tako zastavljenih evalvacij. Ker je tudi pogosta praksa, da se obstoječi podatki za posamezno področje pridobivajo za predhodno koledarsko leto in se za to obdobje tudi objavljajo, bi bilo smiselno izvajati letno evalvacijo tako, da ta obravnava minulo koledarsko leto.

Priporočila:

1. Nujno bi bilo v sodelovanju z romsko skupnostjo vzpostaviti mehanizme sistematičnega in kontinuiranega zbiranja kvantitativnih in kvalitativnih podatkov o romski populaciji v Sloveniji, ki bi se uporabljali za analizo zatečenega stanja, načrtovanje celovitih politik in ukrepov, njihovo spremljanje ter ocenjevanje njihovih učinkov skozi čas.

S pomočjo teh podatkov se lahko oblikujejo natančnejši kazalniki, ki jih je koristno razdeliti na kazalnike, ki se nanašajo na izvajanje ukrepov, in kazalnike, ki opisujejo dejanski položaj romskega prebivalstva in tako merijo tudi učinke ukrepanja. Pri tem velja priporočilo, da morajo vzpostavitvi tovrstnih mehanizmov slediti zadostni kadrovski in finančni viri v izogib dodatnem obremenjevanju tistih, ki z romsko skupnostjo delajo na terenu.

Potrebno je posebno opozoriti tudi na dejstvo, da pomanjkanje podatkov in analiz stanja nikakor ne more biti izgovor za neukrepanje na področjih, kjer je to potrebno.

2. Koristno bi bilo zamakniti pripravo letne evalvacije uresničevanja NPUR 2017–2021 tako, da ta obravnava koledarsko leto. Tako bi bilo mogoče bolj celovito vrednotiti izvajanje ukrepov, sploh tam, kjer obstajajo letni kazalniki, saj so ti nastavljeni za koledarsko leto.

3. Podrobni področni programi in ukrepi oziroma akcijski načrti nosilcev ukrepov

Za razliko od predhodnega programa ukrepov za obdobje 2010-2015, ki je izrecno navajal obvezo nosilcev ukrepov, da v šestih mesecih od sprejema programa sprejmejo podrobne področne programe in ukrepe, veljavni NPUR 2017–2021 te obveze ne vključuje. Domnevamo lahko, da so pripravljavci ukrepov ocenili, da to ni nujno, ker je obveznost nosilcev ukrepov, da v šestih mesecih od sprejema programa ukrepov sprejmejo podrobne področne programe in ukrepe ter v svojih finančnih načrtih predvidijo za to potrebna sredstva, določena že v Zakonu o romski skupnosti.

Kljub zakonskim določbam, je po dostopnih podatkih Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti edini izmed nosilcev ukrepov sprejel tovrstni dokument in sicer je v novembru 2017 sprejel Akcijski načrt Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti za izvajanje Nacionalnega programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017-2021. Akcijski načrt urada vključuje naziv ukrepa, kazalnike, izvedbene aktivnosti, ciljne skupine, instrumente/vire za izvedbo aktivnosti, rok za izvedbo, predvidena finančna sredstva in vire financiranja ter kratko obrazložitev ukrepa (Urad za narodnosti, 2017).

Priporočilo:

1. Potrebno je, da nosilci ukrepov sprejmejo podrobne področne programe in ukrepe oziroma akcijske načrte, ki vključujejo naziv ukrepa, kazalnike, izvedbene aktivnosti, ciljne skupine, instrumente/vire za izvedbo aktivnosti, rok za izvedbo, predvidena finančna sredstva in vire financiranja ter kratko obrazložitev ukrepa. Pri tem bi bilo koristno navajati vmesne korake pri izvedbi ukrepov in vmesne ciljne vrednosti kazalnikov, kjer je to smiselno.

4. Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 v prvem letu od sprejema po prioritethih področjih

4.1. Vzgoja in izobraževanje

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju izobraževanja želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: izboljšati izobrazbeno strukturo Romov in izboljšati udeležbo romskih otrok v programih predšolske vzgoje in šoloobveznih romskih otrok v rednem izobraževanju ter povečati vključenost mladih in odraslih v nadaljevanje izobraževalnega procesa v skladu z načelom vseživljenjskega učenja.

NPUR 2017–2021 ta strateški cilj konkretizira v sedmih posebnih ciljeh in za dosego teh ciljev določa ukrepe. Temeljni okvir za ukrepanje na področju izobraževanja predstavlja Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji, ki je bila sprejeta leta 2004 in dopolnjena leta 2011.⁸

4.1.1. Cilj: dopolnitev in prilagoditev strateških usmeritev na področju vzgoje in izobraževanja Romov

Kot ukrep za dosego cilja NPUR 2017–2021 (str. 10-11) predvideva prenovu omenjene Strategije vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji. Namen ukrepa je, da se na podlagi dosedanjih izkušenj in analiz prenovi strategija in predlagajo rešitve in ukrepi, ki naj bi omogočili uspešnejše vključevanje romskih otrok v sistem vzgoje in izobraževanja, od vrtcev do univerzitetnega in podiplomskega izobraževanja. Nosilec ukrepa je Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju MIZŠ), za konkretno izvajanje ukrepa pa je zadolžena strokovna skupina v okviru MIZŠ za prenovu strategije.

Predvideni rok za prenovu strategije je tekoče leto 2018. Po dostopnih podatkih, prenova strategije še ni bila dokončana v času priprave pričujoče evalvacije,⁹ ne moremo pa izključiti možnosti, da bo do konca leta 2018 prenova strategije opravljena. Ob tem je vseeno potrebno opozoriti, da je področje izobraževanja edino področje ukrepanja s svojo lastno strategijo, kar je praksa, ki bi je veljalo prenesti tudi na druga področja ukrepanja.

⁸ Za besedila strategije in dopolnila glej

http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/urad_za_razvoj_in_kakovost_izobrazevanja/projekti/enake_moznosti/.

⁹ Kot je bilo že zapisano, evalvacija obravnava obdobje od 25. maja 2017 do 1. junija 2018, ponekod pa upoštevamo informacije z nekoliko kasnejšim datumom, kolikor so te dostopne.

4.1.2. Cilj: zgodnje vključevanje v vzgojno-izobraževalni sistem: vključevanje romskih otrok v predšolsko vzgojo v vrtcih vsaj dve leti pred začetkom osnovne šole

NPUR 2017–2021 (str. 11-13) bolj podrobno opredeli zgornji cilj na naslednji način: »Cilja vključevanja romskih otrok v predšolsko vzgojo – v vrtce – vsaj dve leti pred začetkom osnovne šole, tj. najpozneje pri štirih letih starosti sta predvsem učenje jezika (zlasti slovenskega pa tudi romskega) in socializacija v vzgojno-izobraževalni ustanovi, ki omogoča pridobivanje izkušenj in vzorcev, ki otroku omogočajo lažji vstop in vključevanje v osnovno šolo. S tem povezan je tudi cilj povečati delež predšolskih otrok Romov v integriranih ali klasičnih vrtcih, še posebno v zadnjem letu oziroma dveh pred vstopom v osnovno šolo. Osnovni izhodišči tega cilja sta otroke naučiti slovenščino (zaradi jezikovnega primanjkljaja, poleg tega je jezik temeljni pogoj za uspešno integracijo v šolo) in pridobivanje raznih socialnih veščin.«

V nadaljevanju je glede tega področja ukrepanja navedeno, da se bodo s predvidenim ukrepom dosegali tudi naslednji cilji: a) kjer bo mogoče, se bo romske pomočnike vključevalo v predšolsko vzgojo; b) večji poudarek bo na usposabljanjih za vzgojitelje in pomočnike za delo z romskimi otroki, ki se srečujejo z različnimi problematikami: večkulturnost, večjezičnost in vključevanje v skupne aktivnosti, namenjene romskim in neromskim otrokom, za povezovanje in lažje vključevanje v skupnost – omogočila se jim bo stalna podpora, ob tem se bo spremljalo, kako poteka prenos znanj v prakso (stalno spremljanje kakovosti dela, sprotne evalvacija dela romskih pomočnikov); c) nadaljevati delo v romskih izobraževalnih inkubatorjih; d) romskim staršem vzbuditi zaupanje do ustanov in jih ozavestiti, da je izobrazba nujen pogoj za uspešno vključevanje v družbo.

NPUR 2017–2021 na tem področju enači cilj in ukrep, pri čemer se pri poimenovanju ukrepa še pojavlja obrazložitev »zagotavljanje pogojev za vključitev v predšolsko vzgojo«, kar se zdi ustreznejše poimenovanje nekega sicer splošnega ukrepa. Pri tem se z zapisanim ukrepom želijo doseči tudi cilji, kot so vključevanje romskih pomočnikov v predšolsko vzgojo ali pa nadaljevanje dela v romskih izobraževalnih inkubatorjih, pri čemer se zdi bolj smiselno slednja razumeti kot ukrepe za doseganje cilja zgodnje vključenosti romskih otrok v predšolsko vzgojo oziroma podukrepe splošnega ukrepa zagotavljanja pogojev za vključitev v predšolsko vzgojo. V tem delu velja tudi opozoriti, da je smiselno predrugačiti del besedila, kjer se »večkulturnost, večjezičnost in vključevanje v skupne aktivnosti, namenjene romskim in neromskim otrokom, za povezovanje in lažje vključevanje v skupnost« naslavlja kot »razna problematika«.

Med kazalnike učinka ukrepanja na tem področju NPUR 2017–2021 uvršča število oblikovanih modelov predšolske vzgoje v romskih naseljih in število romskih pomočnikov, vključenih v predšolsko vzgojo, pri čemer samo za prvi kazalnik navaja izhodiščno in ciljno vrednost. Vrednosti za kazalnik učinka število romskih pomočnikov so izrecno navedene šele pri naslednjem cilju oziroma ukrepu. Medtem ko je v tem delu navedeno, da se bo romske pomočnike vključevalo v predšolsko vzgojo, kjer bo to mogoče, je pri naslednjem zapisano, da bodo vsi sodelovali tudi z vrtci (glej zato vrednotenje pri naslednjem cilju oziroma ukrepu). Velja še opozoriti, da je cilj ukrepanja

na tem področju zgodnje vključevanje romskih otrok v predšolsko vzgojo, in se zato zdi smiselno kot kazalnik učinka vključiti vsaj število romskih otrok, ki so tekom časa vključeni v projektne dejavnosti, namenjene predšolskim otrokom. Tudi v tem primeru bi dejansko šlo za procesni kazalnik in ne za dejanski kazalnik vpliva (učinka) ukrepov, vendar se ta zdi smiselna z vidika spremljanja morebitnega naraščanja števila vključenih otrok, ki posredno napotuje na koristnost projektne aktivnosti za romske otroke.

Nosilec ukrepanja na tem področju je MIZŠ, medtem ko je izvajalec ukrepov javni zavod Center šolskih in obšolskih dejavnosti (v nadaljevanju CŠOD). Ukrepi se uresničujejo skozi projekt Skupaj za znanje, ki se izvaja od leta 2016 in se bo zaključil v letu 2021.¹⁰ Projekt je večinsko financiran iz sredstev Evropskega socialnega sklada, deloma pa iz nacionalnega proračuna. Projektne aktivnosti na področju predšolske vzgoje vključujejo vodenje pripravljalnega vrtca Kerinov Grm v občini Krško, predšolske aktivnosti v nekaterih večnamenskih centrih (VNC),¹¹ namenjene otrokom, ki ne obiskujejo lokalnih vrtcev, in vključevanje romskih pomočnikov v predšolsko vzgojo v rednih vrtcih, kjer pomagajo romskim otrokom pri vključevanju. Predšolski otroci se vključujejo tudi v obšolske dejavnosti, ki potekajo v okviru projekta.

Od začetka projekta do konca leta 2017 je bilo v posebne programe za predšolske otroke, ki se izvajajo v nekaterih večnamenskih centrih, vključenih 78 otrok, 146 otrok pa se je udeleževalo obšolskih dejavnosti. Brez prekrivanja podatkov za posameznike, ki so se udeležili obeh aktivnosti, je bilo skupno število vključenih otrok 175 (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).¹² Številčni podatki o vključenosti otrok v tovrstne dejavnosti za tekoče leto še niso na voljo. Konec junija 2018 so se programi za predšolske otroke izvajali v VNC Vanča vas – Borejci (občina Tišina), VNC Dobruška vas občina Škocjan) in VNC Smrekec (občina Grosuplje).¹³ Ob izvajanju programov v samih romskih naseljih so izvajalci projektne dejavnosti vzpostavili sodelovanje z nekaterimi lokalnimi vrtci in tam zaposlenimi strokovnimi delavci. Strokovni delavci vrtcev obiskujejo projektne dejavnosti in skupaj z izvajalci izvajajo aktivnosti tako za romske otroke kot za njihove starše, pri čemer se jih želi seznaniti z delom vrtcev, pridobiti njihovo zaupanje in jih spodbuditi k vpisu otrok v redne

¹⁰ Spletna stran projekta je dostopna na <http://www.skupajzaznanje.si/>.

¹¹ Večnamenski centri (VNC), kjer potekajo aktivnosti projekta, so nekdanji romski izobraževalni inkubatorji, ki so bili vzpostavljeni kot del projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti. Projekt je koordiniral Inštitut za narodnostna vprašanja med leti 2010 in 2013. Večnamenske centre ne gre enačiti z večnamenskimi romskimi centri (VNRC), ki so projekt, ki je nastal pod okriljem Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.

¹² Ob tem je treba pripomniti, da so projektne dejavnosti na področju predšolske vzgoje namenjene predvsem otrokom, ki ne obiskujejo vrtca, vendar so odprte tudi za otroke, ki že obiskujejo vrtec. Pri beleženju podatkov gre za kumulativne vrednosti o udeležbi otrok v programe v večnamenskih centrih, pri čemer se upoštevajo vsi udeleženci ne glede na pogostost vključenosti. Korekcije se naredijo v primerih, ko se nekateri otroci ali mladostniki udeležijo aktivnosti večnamenskih centrov na primer le enkrat ali dvakrat v času poletnih počitnic, ne pa tudi tekom šolskega leta. V takšnih primerih udeleženci niso šteti (korespondenca s CŠOD po elektronski pošti; 13.11.2018). Velja opozoriti tudi, da navedene vrednosti ne vključujejo udeležbe v obšolskih dejavnostih. Kot rečeno, kazalnik o številu otrok, ki obiskujejo tovrstne dejavnosti, ni vključen v NPUR 2017–2021, bi ga pa bilo smiselno upoštevati. Ob tem bi bilo tudi priporočljivo beležiti število otrok glede na kontinuiteto/pogostost njihove udeležbe.

¹³ Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018).

oddelke vrtca. Romski otroci, ki so vključeni v program v Dobruški vasi in ki ne obiskujejo vrtca, se tudi periodično vključujejo v skupne aktivnosti, ki se izvajajo v rednih oddelkih lokalnega vrtca, s čimer se želi spodbujati njihovo večjo vključenost v redno predšolsko vzgojo (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena; Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018)).

V pripravljalni vrtec v romskem naselju Kerinov Grm je bilo tekom leta 2017 vključenih med 15 in 20 otrok. Med aprilom in junijem 2018 se je v delo vrtca redno vključevalo 16 otrok. Z namenom spodbujanja vpisa v redne oddelke vrtca, se romski otroci enkrat tedensko vključujejo v skupne aktivnosti, ki se izvajajo v rednih oddelkih lokalnega vrtca. Pri tem je v sklopu projekta organiziran tudi prevoz za romske otroke, ker mnogi romski starši tega ne morejo zagotoviti (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017-2021 – dopolnjena; Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 – obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018)).

Navedene projektne dejavnosti je mogoče oceniti kot ustrezne in potrebne. Pri tem je predvsem treba izpostaviti dnevno prisotnost v naseljih in delo na pridobivanju zaupanja romskega prebivalstva, tako otrok kot staršev, kar ni samo predpogoj za njihovo uspešnejše vključevanje na področju izobraževanja, ampak tudi na drugih področjih. V večini primerov je njihovo življenje omejeno na prostor romskega naselja. Njihova dolgotrajna marginalizacija ima za posledico nezaupanje v družbene institucije, ki jo je mogoče preseči z redno prisotnostjo v romski skupnosti in skupnim sodelovanjem na dolgi rok. Projektne aktivnosti omogočajo otrokom učenje slovenskega jezika in socializacijo v predšolsko vzgojo ter spoznavanje širšega okolja izven romskega naselja. Projektne aktivnosti vsebujejo mehanizme postopnega vključevanja romskih otrok v redne oddelke vrtcev in so tudi usmerjene k spodbujanju romskih staršev, da otroke vključujejo v redne oblike predšolske vzgoje.

Navedene projektne aktivnosti ocenjujemo kot potrebno podporo k bolj sistemskim ukrepom, ki bi jih bilo smiselno in nujno sprejeti. Kot tudi na drugih področjih, zanesljivih podatkov o številu predšolskih romskih otrok ni. Stanje se od okolja do okolja razlikuje, vendar je po ocenah vključenost romskih otrok v predšolsko vzgojo večja v SV Sloveniji v primerjavi z JV delom države. *»Pri nas v Prekmurju je v nekaterih okoljih ista situacija, če pa potegnem eno tako splošno črto, bi pa rekla, da pri nas v Prekmurju je vključenost v vrtec definitivno višja kot pa recimo v okoljih na Dolenjskem.«* (Intervjuvanec 33)

Mnogi romski starši se še vedno soočajo s precejšnjimi ovirami pri odločanju o vpisu otrok v vrtec, ki terjajo ukrepanje tako na področju izobraževanja kot tudi na drugih področjih. Tovrstne ovire so bile identificirane tudi v preteklosti in vključujejo: brezposelnost romskih staršev, ki potem obdržijo otroke doma; nezaupanje v institucije predšolske vzgoje; nezmožnost plačevanja vrtca in prevažanja otrok v vrtec; tudi pomanjkljive aktivnosti s strani vrtcev, da dosežejo romske otroke v svojem okolju (*»outreach«* dejavnosti) (Zgonec, 2017). Podobno je bilo ugotovljeno tudi v naših intervjujih: *»Načeloma je več razlogov, zakaj se romski starši v bistvu ne odločajo za to, da otroka vpišejo v vrtec. Prvi razlog je v bistvu nezaupanje do vzgojno-izobraževalnih institucij. Se pravi starši težko zaupajo strokovnim delavcem, ki so zaposleni v vrtcih. Se pravi,*

načeloma so romski starši v bistvu zelo zaščitniški do svojih otrok in če niso zaposleni, nimajo dodatnih obveznosti, svojih otrok načeloma ne vpisujejo v vrtce. V vzgojno-izobraževalno institucijo otroke vpišejo šele takrat, ko to postane obveza. Se pravi takrat, ko je to nujno. Pred tem pa ne vidijo nobenih razlogov, nobene dodane vrednosti, da bi otroke dejansko vključili v vrtec. Se pravi takrat, ko je treba vstopiti v prvi razred, takrat se dejansko s tem sprijaznijo, da otrok mora iti v šolo, vrtec pa itak ni obvezen. Se pravi tja mu ni treba hodit. Se pravi prvi razlog je to nezaupanje do vzgojno-izobraževalnih institucij, a ne, da oni bolj za svoje otroke znajo poskrbeti kot pa vsi ostali, ker oni svoje otroke najboljše poznajo. Drugi razlog je v bistvu dostop. A ne, veliko romskih staršev je nezaposlenih, imajo težave s prevozom. Se pravi, načeloma je avtobusni prevoz organiziran, če je šola zadosti veliko oddaljena. Hočem reči, da je avtobusni prevoz zagotovljen, medtem ko za vrtce to ne moremo reči. Se pravi dostop do vrtca zna predstavljati zelo velik problem. Se pravi kako sploh priti do vrtca, a ne. Potem, tretji razlog je seveda plačilo. Načeloma je tako, da če starši niso zaposleni, je treba plačati mislim da enih 10 procentov od te polne vrednosti vrtca. Se pravi to pomeni okrog 30 oziroma 35 evrov na mesec in to vsoto plačajo starši, ki prejemajo v bistvu tole socialno pomoč. Se pravi socialno podporo, se pravi okrog 30, 35 evrov mesečno je vseeno treba plačevati, a ne, in nekaterim staršem to predstavlja kar velik problem. Potem, eden izmed razlogov, zakaj se starši ne odločajo za to, da otroke vpišejo v vrtec, je tudi to, da so mogoče tudi oni sami v času šolanja imeli v bistvu slabe izkušnje in ne želijo, da bi njihovo otroci v bistvu šli čez isto, kot so v bistvu sami šli. Se pravi predsodki, stereotipi, diskriminacija, vse to se pač v vrtcih, šolah na žalost še vedno pojavlja, tako da je to kar nekaj razlogov, zakaj so starši mogoče še malo zadržani, ko gre za vstop njihovega otroka v vrtec.« (Intervjuvanec 33) »V Sloveniji imamo v primerjavi z nekaterimi drugimi državami kar kakovostne vrtce, ne morem pa tega v bistvu potrditi za čisto vse vrtce. Ko vstopimo v večino vrtcev v Sloveniji, se pač odraža samo kultura večinskega prebivalstva. Malokrat recimo v učnem okolju lahko zasledimo promocijo ostalih jezikov, ostalih kultur, ostalih narodov, ker se promovirajo samo kultura večinskega naroda. In to zna biti za otroka, ki je pripadnik romske skupnosti velik problem, velik stres, velika frustracija, tako da bi v vseh teh vrtcih bilo potrebno delati na dvigu kakovosti v smislu, da se učno okolje opremi s kulturami, jeziki vseh otrok, ki so dejansko v posameznih oddelkih, pa tudi strokovne delavce bi bilo smiselno vredno usposabljanje za delo z otroki, ki niso otroci večinskega prebivalstva, ker velikokrat se strokovni delavci v vrtcih soočajo s problemom, kako pristopiti do romskega otroka, do albansko govorečega otroka, ker so vajeni delati samo, bom temu rekla, slovenskimi otroki. In je velikokrat problem na kakšen način sploh vzpostaviti zaupanje s starši, zaupanje z otroki, ker jim primanjkuje znanj, veščin, izkušenj na tem področju, in v tem kontekstu mislim, da bi bilo res vredno vse te strokovne delavce, ki se soočajo, ki se pri svojem delu soočajo z otroki Romi in njihovimi starši usposabljanje v tej smeri.« (Intervjuvanec 33) Glede na dejstvo, da je ne vključenost v predšolsko vzgojo in posledično neznanje uradnega jezika izobraževanja pogosto dejavnik, ki odločilno usmeri življenja romskih otrok, je potrebno nasloviti to področje z bolj celovitimi ukrepi.

Priporočila:

1. V sodelovanju z romskimi starši je smiselno pripraviti analizo oziroma preveriti, kateri so prioritetni ukrepi, ki bi jim omogočili, da se lažje odločijo, da svoje otroke vpisujejo v predšolsko vzgojo.
2. V sodelovanju z drugimi resorji je potem smiselno sprejeti ukrepe, ki bi omogočili, da se romski starši lažje odločijo za vpis. Že v izhodišču je za sprejetje najnujnejših ukrepov mogoče uporabiti tudi obstoječe analize in smernice (glej na primer Zgonec, 2017).
3. Priporočljivo je tudi obstoječe projektne aktivnosti in pristope širiti v druga okolja kot podpora bolj sistemskim ukrepom.

4.1.3. Cilj: vključevanje romskih pomočnikov v vzgojno-izobraževalni proces

NPUR 2017–2021 (str. 13-14) med ostalim ugotavlja, da se je delo romskih pomočnikov v šolah in vrtcih izkazalo za zelo učinkovito pri vključevanju Romov v vzgojo in izobraževanje, ter da so evalvacije dosedanjih projektov pokazale, da so romski pomočniki izredno pomemben most med šolo ali vrtcem in romskimi družinami. Dokument tudi ugotavlja, da se je osip zaradi aktivnosti romskih pomočnikov zmanjšal, da se je povečalo zaupanje romskih staršev in da se bo predlagala tudi sistemska umestitev romskega pomočnika (novo delovno mesto) v okviru plačnega sistema javnih uslužbencev.

NPUR 2017–2021 tudi na tem področju enači cilj in ukrep za doseganje cilja. Bolj smiselno bi bilo, da je kot cilj določeno lažje vključevanje romskih otrok v vzgojno-izobraževalne ustanove in omogočanje lažje komunikacije med ustanovami in starši, pri čemer je vključevanje romskih pomočnikov ukrep za doseganje cilja. NPUR 2017–2021 sicer predvideva število vključenih romskih pomočnikov kot edini kazalnik učinka tega ukrepa, vendar pri tem vrednosti kazalnikov niso usklajene. V rubriki kazalniki učinka je predvideno vključevanje 25 romskih pomočnikov v osnovne šole, ki bodo vsi sodelovali tudi z vrtci, ki jih obiskujejo otroci, ki se bodo pozneje vključili v te osnovne šole. Kot izhodiščna vrednost je navedeno 22 romskih pomočnikov in enako velja za ciljno vrednost, to je, da se bo tekom izvajanja projekta ohranjala vključitev 22 romskih pomočnikov. Pri tem je treba opozoriti, da je prva vrednost, 25 romskih pomočnikov, usklajena s ciljno vrednostjo ob koncu projekta, ki je predvidena tudi v Sklepu o začetku postopka neposredne potrditve operacije z dne 16. 12. 2015.¹⁴

Nosilec tega ukrepa je MIZŠ, medtem ko je CŠOD izvajalec vključevanja romskih pomočnikov v vzgojno-izobraževalne ustanove in so romski pomočniki zaposleni v sklopu projekta Skupaj za znanje. Kot je bilo že zapisano, projekt poteka od leta 2016 do leta

¹⁴ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Sklepu o začetku postopka neposredne potrditve operacije št. 5440-18/2015/2 z dne 16.12.2015.

2021. Konec junija 2018 je na projektu delovalo 27 romskih pomočnikov, ki so bili prisotni na 32 osnovnih šolah v JV in SV Sloveniji. Med 1. 4. 2018 in koncem junija je 8 romskih pomočnikov delalo enkrat ali večkrat tedensko tudi v vrtcih. Konec junija 2018 se je po koncu šolskega leta 18 romskih pomočnikov, ki med šolskim letom dela ne opravljajo v vrtcih, za čas šolskih počitnic vključilo v delo vrtecev v lokalnih okoljih z namenom praktičnega usposabljanja za delo s predšolskimi otroki.¹⁵ Kljub omenjeni neusklajenosti glede vrednosti kazalnika, je na omenjeni datum število romskih pomočnikov presehalo predvidene vrednosti. V NPUR 2017–2021 je tudi zapisano, da bo vseh 25 predvidenih romskih pomočnikov sodelovalo z vrtci. Iz dikcije nacionalnega programa ni mogoče ugotoviti, ali je s tem mišljena neka redna ali občasna oblika dela/sodelovanja z vrtci. Glede na zahtevnost dela, ki ga opravljajo romski pomočniki, se zdi nerealistično pričakovati, da bi se vsi romski pomočniki bolj redno vključili v delo vrtecev, in da gre zapisano v NPUR 2017–2021 razumeti kot občasno sodelovanje. V tem smislu je mogoče oceniti, da tudi število romskih pomočnikov, vključenih v predšolsko vzgojo, presega ciljne vrednosti kazalnikov.

Romski pomočnik je institut, ki je v vzgojno-izobraževalnem sistemu, in sicer predvsem na ravni osnovnih šol, prisoten že več kot desetletje. Dosedanje evalvacije so pokazale precej visoko sprejetost romskega pomočnika med šolskim kadrom, romskimi starši in otroci (Vonta in dr., 2011). Pomen ukrepa vključevanja romskih pomočnikov je pokazala tudi naša raziskava: *»In tako, kot je v skladu s strategijo zapisano je romski pomočnik primarno vezni člen med šolo in naseljem. (...) In njihova vloga je predvsem, da otrokom pomaga pri lažjem vključevanju, da jim pomaga pri premagovanju jezikovnih ovir, ker otroci, ko pridejo v prvi razred, se včasih prvič srečajo s slovenščino, da so jim pravzaprav pomoč, podpora, da se lažje znajdejo. Potem so v stiku z učitelji glede njihovih učnih težav in potreb in predvsem so zelo ključni tudi v komunikaciji s starši. Da zagotovijo, ker starši, komunikacija med starši in šolo še ni tako močno vzpostavljena oziroma se starši temu izogibajo, če pa je romski pomočnik prisoten, je pa to veliko lažje. Prvič, pozna že njihov jezik. Romski pomočnik tudi običajno pozna družine, pozna okolje, iz katerega otroci izhajajo, zato tudi morebiti včasih lažje potem interpretira zakaj otrok ima določene vedenjske težave. Včasih vedenjske težave izhajajo zgolj iz tega, da ne razume, a ne, zakaj prihaja tudi do učnih težav. Včasih je kriv lahko samo jezik, a ne, tako da je romski pomočnik zelo pomemben, zato ker pozna okolje, iz katerega izhajajo, in zato tudi lažje potem učiteljem razloži določeno obnašanje otrok oziroma učne težave.«* (Intervjuvanec 30)

Vključevanje romskih pomočnikov se še vedno izvaja predvsem kot projektna dejavnost, ki je večinsko financirana iz Evropskega socialnega sklada, deloma pa iz nacionalnega proračuna. NPUR 2017–2021 predvideva sistemsko umestitev romskega pomočnika v sistem javnega šolstva, s čimer bi romski pomočniki postali javni uslužbenci. Ker je delovanje romskih pomočnikov ocenjeno kot učinkovit mehanizem vključevanja romskih otrok v vzgojno-izobraževalne procese, in ker je ta profil že ustrezno izoblikovan, saj so se

¹⁵ Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1.4.2018 do 30.6.2018).

skozi projekte romski pomočniki redno usposabljali, ocenjujemo njihovo sistemsko vključitev v sistem javnega šolstva kot zelo potrebno. Konec junija 2018 je 26 pomočnikov imelo nacionalno poklicno kvalifikacijo, 20 jih je imelo srednjo strokovno izobrazbo oziroma poklicni tečaj iz predšolske vzgoje, 12 strokovni izpit, nekateri med njimi pa se uspešno vključujejo v izobraževanje na univerzitetni ravni.¹⁶ S sistemizacijo bi se lahko presegla negotovost glede projektnega financiranja in omogočila dolgoročnejša zaposlitev večjemu številu pripadnic in pripadnikov romske skupnosti.

Priporočila:

1. Priporočljivo bi bilo pripraviti analizo potreb po romskih pomočnikih na ravni predšolske vzgoje in osnovnošolskega izobraževanja. Srednješolska raven je bila doslej zanemarjena in je smiselno premisliti o primernih oblikah podpore romskim dijakom in dijakinjam.
2. Potrebna je čimprejšnja sistemsko umestitev delovnega mesta romskega pomočnika v vrtce in šole ter še naprej širiti mrežo romskih pomočnikov in usposabljanje novo generacijo romskih pomočnikov. Priporočljivo je iskati sinergije v okviru aktivne politike zaposlovanja (APZ) in z dodatnimi finančnimi sredstvi zaposlovati in usposabljanje romske pomočnike ter tudi na ta način širiti mrežo romskih pomočnikov.

Ob tem je primerno tudi opozoriti, da je vključevanje romskih pomočnikov lahko model za družbeno vključevanje romskega prebivalstva na številnih področjih, kjer so ti prikrajšani. Projekt Skupaj za znanje je trenutno eden izmed največjih zaposlovalcev romskega prebivalstva v državi. Romski pomočniki, ki so večinoma sami Romi, so v tem mehanizmu dobili zaposlitev, s svojim delom so prispevali k integraciji Romov na način, ki je romska skupnost ne zavrača, hkrati so se tudi izobraževali, slednje pa je bilo v sklopu projektov finančno podprto. S svojo stalno prisotnostjo med romskim naseljem in institucijo presegajo izključenost romskega prebivalstva in simbolne meje. V tem smislu je tudi priporočljiv razmislek o podobnih mehanizmih in možnostih vzpostavitve multidisciplinarnih timov, sestavljenih iz Romov in neromskih strokovnih delavcev, ki bi delovali preventivno in proaktivno tudi na področjih socialnega varstva, zdravja, zaposlovanja in zagovornišva.

4.1.4. Cilj: povečati socialni in kulturni kapital v romskem naselju oziroma naselju, kjer večinsko živi romsko prebivalstvo

V NPUR 2017–2021 (str. 14-16) je za doseg cilja zapisan en glavni ukrep, znotraj katerega se izvaja tudi podukrep. Glavni ukrep je poimenovan enako kot cilj, pri čemer je pri poimenovanju ukrepa dodano še »povezovanje med institucijami (sociala, zdravje,

¹⁶ Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018).

delo, družina, izobraževanje (formalno in neformalno), infrastruktura, okolje«. Iz zapisane obrazložitve ukrepa oziroma podukrepa je mogoče razumeti, da se povezovanje izvaja na način, da se v sodelovanju MIZŠ, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ), Ministrstva za zdravje in Ministrstva za kulturo nekdanji romski izobraževalni inkubatorji razširijo v večnamenske romske centre, kjer se izvajajo različne vsebine, med katerimi je izobraževanje samo ena izmed vsebin.¹⁷ V NPUR 2017–2021 je predvideno, da bi se s povezovanjem vsebin lahko dosegla večja socialna vključenost romske skupnosti v širše okolje in med ostalim spodbujalo pridobivanje znanja in doseganje višje izobrazbe. Vzpostavitev večnamenskih romskih centrov (VNRC) je predvidena kot ukrep na področju socialnega varstva, pri čemer je kot izhodiščna vrednost zapisano število romskih izobraževalnih inkubatorjev iz preteklega razpisa MIZŠ (glej NPUR 2017–2021: 26). MDDSZ je tako že aprila 2017 objavil javni razpis za vzpostavitev večnamenskih romskih centrov,¹⁸ pri čemer je mogoče opaziti, da se omenjeni razpis ni navezoval na obstoječe romske izobraževalne inkubatorje, kot je zapisano v NPUR 2017–2021, temveč na vzpostavitev novih prostorov, neodvisno od obstoječih inkubatorjev. V nekdanjih inkubatorjih se je nadaljevalo delo na področju izobraževanja, so pa ti bili preimenovani v večnamenske centre (VNC). Sklepamo lahko, da so bili prvotni načrti spremenjeni, vendar v besedilu NPUR 2017–2021 to ni bilo upoštevano. Kljub temu, da je bil razpis MDDSZ objavljen aprila 2017, NPUR 2017–2021 pa je bil sprejet mesec dni kasneje, je v besedilu dokumenta ostalo zapisano, da se pri vzpostavitvi večnamenskih romskih centrov izhaja iz obstoječih romskih izobraževalnih inkubatorjev.

Ker so večnamenski romski centri ukrep na področju socialnega varstva in socialnega vključevanja, jih obravnavamo v delu, ki se nanaša na omenjeno področje, medtem ko v tem delu obravnavamo preostali podukrep »izvajanje izobraževalnih inkubatorjev, s poudarkom na učni pomoči, izobraževalnih aktivnostih in obšolskih dejavnostih,« s katerim se želi doseči cilj povečanja socialnega in kulturnega kapitala v romskem naselju oziroma naselju, kjer večinsko živi romsko prebivalstvo. V sklopu tega podukrepa NPUR 2017–2021 predvideva naslednje ukrepe: a) nudenje učne pomoči romskim učencem in dijakom, b) izobraževalne, ustvarjalne in športne aktivnosti za predšolske otroke, osnovnošolce in srednješolce, c) povezovanje šole in romskih inkubatorjev s sistemom obšolskih dejavnosti, prilagojenih za romske otroke in njihove starše, d) povezovanje z romskimi pomočniki. Nosilec podukrepa je MIZŠ, podukrep pa se uresničuje skozi že omenjeni projekt Skupaj za znanje, ki ga vodi CŠOD. Kot kazalnik učinka tega podukrepa nacionalni program predvideva število romskih izobraževalnih inkubatorjev, pri čemer je izhodiščna vrednost 7 inkubatorjev, ciljna vrednost ob koncu izvajanja podukrepa pa je 8 romskih izobraževalnih inkubatorjev. NPUR 2017–2021 drugih kazalnikov učinkov ne

¹⁷ Kot je bilo že zapisano, so bili romski izobraževalni inkubatorji vzpostavljeni kot del projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti. V njih se je izvajala predvsem izobraževalna dejavnost, organizirali pa so se tudi kulturni in drugi družbeni dogodki. Projekt je koordiniral Inštitut za narodnostna vprašanja med leti 2010 in 2013.

¹⁸ Glej

http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1051.

predvideva, vendar se zdi smiselno, da je programski dokument tudi izrecno upošteval Sklep o začetku postopka neposredne potrditve operacije št. 5440-18/2015/2 z dne 16. 12. 2015, v katerem je določeno število vključenih v programske aktivnosti, pri čemer je za leto 2018 določena mejna vrednost 90 vključenih, medtem ko je ciljna vrednost ob izteku projekta leta 2021 450 vključenih oseb.¹⁹ Ker so bili romski izobraževalni inkubatorji preimenovani v večnamenske centre (VNC), uporabljamo v nadaljevanju novo poimenovanje.

Konec junija 2018 so projektne dejavnosti potekale v 7 večnamenskih centrih (VNC Brezje v občini Novo mesto, VNC Boriha v občini Metlika, VNC Dobruška vas v občini Škocjan, VNC Kerinov Grm v občini Krško, VNC Smrekec v občini Grosuplje, VNC Vanča vas – Borejci v občini Tišina in VNC Vejar v občini Trebnje). Od začetka projekta je delo potekalo v osmih večnamenskih centrih, vendar so se v enem izmed centrov v letu 2018 aktivnosti ustavile zaradi neprimernih pogojev za delo. Od začetka projekta v letu 2016 do konca junija 2018 je bilo v projektne aktivnosti vključenih 565 romskih predšolskih in šolskih otrok,²⁰ kar bistveno presega zahtevano število vključenih v letu 2018, kot ga določa prej omenjeni sklep.

Kot je predvideno v NPUR 2017–2021, se v sklopu projekta izvajajo različne izobraževalne, ustvarjalne in športne dejavnosti. Iz dostopnih podatkov je razvidno, da se je v letu 2017 izvajanje projektne aktivnosti nekoliko spremenilo in prilagodilo znanim potrebam romskih otrok, s čimer se je nadaljevalo tudi v letu 2018. Namesto nujenja klasične učne pomoči, ki predvsem upošteva učne načrte in na njih vezane šolske naloge in preverjanje znanja, se je delo v dobri meri usmerilo v nudenje pomoči romskim otrokom za osvajanje in utrjevanje temeljnih znanj na področjih branja, pisanja in matematike, saj je bilo ugotovljeno, da na teh področjih romski otroci potrebujejo dodatno podporo. Učne vsebine se naprej nudijo skozi obšolske dejavnosti, kjer se izvajajo različne aktivnosti na prostem, vezane na lokalno okolje in interese otrok, s čimer se želi okrepiti njihova samozavest in se jih dodatno spodbuditi k učenju in raziskovanju. V sklopu projekta se izvaja tudi program družinske pismenosti UŽU–BIPS, ki vključuje tako otroke kot njihove starše. Izvajalci projektne aktivnosti vzpostavljajo sodelovanje tudi z drugimi deležniki v posameznih lokalnih okoljih, kjer ni večnamenskih centrov (VNC), in tam periodično izvajajo dejavnosti za romske otroke (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena; Center šolskih in obšolskih

¹⁹ Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Sklepu o začetku postopka neposredne potrditve operacije št. 5440-18/2015/2 z dne 16. 12. 2015. Velja opozoriti, da gre za kumulativne vrednosti od začetka projekta, ki ne vključujejo udeležence v obšolskih dejavnostih, temveč tiste, ki se vključijo v programe predšolske vzgoje in programe učne pomoči oziroma podobne programe.

²⁰ Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018). Pri beleženju podatkov o udeležbi otrok se upoštevajo vsi udeleženci ne glede na pogostost vključenosti. Korekcije se naredijo v primerih, ko se nekateri otroci ali mladostniki udeležijo aktivnosti večnamenskih centrov na primer le enkrat ali dvakrat v času poletnih počitnic, ne pa tudi tekom šolskega leta. V takšnih primerih udeleženci niso šteti (korespondenca s ČŠOD po elektronski pošti; 13. 11. 2018). Kot rečeno, kazalnik o številu otrok, ki obiskujejo tovrstne dejavnosti, ni vključen v NPUR 2017–2021, bi ga pa bilo smiselno upoštevati. Ob tem bi bilo tudi priporočljivo beležiti število otrok glede na kontinuiteto/pogostost njihove udeležbe.

dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 – obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018).

Navedene projektne dejavnosti je mogoče oceniti kot ustrezne in potrebne. Ob tem velja izpostaviti dnevno prisotnost v naseljih, ki je nujni pogoj za pridobivanje zaupanja romskih otrok in staršev ter sodelovanje z romsko skupnostjo. Ravno tako je potrebno poudariti odzivnost izvajalcev in nosilca ukrepa glede na potrebe na terenu in smiselno prilagajanje aktivnosti potrebam otrok. Poleg nadgradnje izobraževalnih aktivnosti skozi obšolske dejavnosti na prostem, je smiselno izpostaviti delo s starši in njihovo vključevanje v skupne aktivnosti z otroki.

Priporočilo:

1. Glede na zatečeno stanje, so navedene projektne aktivnosti koristna in nujna podpora delu vzgojno-izobraževalnih institucij. Priporočljivo bi bilo ustvarjati materialne in druge pogoje za izvajanje tovrstnih aktivnosti tudi v drugih okoljih, kjer živijo pripadnice in pripadniki romske skupnosti.

4.1.5. Cilj: spodbujanje učenja jezika za romske otroke

NPUR 2017–2021 (str. 16-17) predvideva, da bo CŠOD v okviru projekta Skupaj za znanje leta 2017 začel pripravljati interaktivna e-gradiva, ki bodo na voljo v javno dostopni spletni učilnici, s katerimi bodo romski otroci in njihovi starši lahko bogatili svoj besedni zaklad v slovenskem in romskem jeziku. V prvi fazi je predvidena priprava gradiva v slovenščini in prekmurski romščini, gradiva v dolenski romščini pa naj bi bila pripravljena do konca projekta (avgust 2021). Romski otroci in njihovi starši bodo do gradiva lahko dostopali tudi v večnamenskih centrih (VNC) v romskih naseljih, kjer je na večini lokacij omogočena uporaba brezžične povezave in tabličnih računalnikov. Nosilec ukrepa je MIZŠ.

Kot na nekaterih drugih področjih, je tudi na tem področju mogoče zaslediti nedoslednosti pri poimenovanju in načrtovanju ukrepov in kazalnikov. Kot ukrep je navedena krepitev besednega zaklada, kot kazalnik učinka pa večine pri učenju jezika z uporabo informacijske tehnologije. Kot izhodiščna vrednost kazalnika je navedeno spodbujanje učenja jezika in spoznavanje sodobnih tehnologij, medtem ko je kot ciljna vrednost kazalnika zapisana spletna učilnica z gradivi v slovenščini in romščini. Ocenjujemo, da bi bilo bolj smiselno kot ukrep zapisati pripravo gradiv za spletno učilnico, ki ima za cilj spodbujanje učenja jezika oziroma krepitev besednega zaklada romskih otrok. Ob tem bi bilo smiselno opredeliti kazalnik učinka, ki opisuje, kako uporaba gradiv v spletni učilnici učinkuje na krepitev besednega zaklada romskih otrok. Ker je pri tem očitno potrebno izključiti preverjanje znanja, ki bi sicer bilo najzanesljivejše merilo učinka, se zdi smiselno, določiti kazalnik, ki opisuje, kdo in kako uporablja gradiva, kar bi za spletno učilnico pomenilo število obiskov, obiskovalcev in časovni obseg uporabe.

Po obstoječih podatkih je bila za pripravo predlogov in gradiv za učenje romskega jezika ustanovljena delovna skupina pri Zavodu RS za šolstvo, katere članica je tudi predstavnica

CŠOD, ki je po NPUR 2017–2021 predvideni izvajalec ukrepa (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena), vendar več podatkov o delovanju skupine do zaključka evalvacije ni bilo na voljo.

Glede priprave gradiva v slovenščini in romščini, je potrebno opozoriti na prilagoditev izvajanja ukrepa na terenu. Tekom izvajanja projekta Skupaj za znanje je bilo ugotovljeno, da je uporaba pametnih telefonov postala vse bolj razširjena tudi med romskimi otroci. Zato je bila namesto spletnih gradiv razvita aplikacija, ki skozi igro omogoča otrokom učenje romskega in slovenskega jezika (Intervjuvanec 30). Aplikacija je bila dokončana oktobra 2018 in omogoča poleg krepitve besednega zaklada v slovenščini tudi krepitev besednega zaklada v prekmurski romščini, medtem ko bo dolenska romščina dodana v prihodnje (Intervjuvanec 33). Glede na to se zdi smiselno spremeniti kazalnik učinka tako, da ta meri, kolikokrat je bila aplikacija prenesena in čas uporabe aplikacije. Razvoj mobilne aplikacije je mogoče opredeliti kot ustrezen odziv, ni pa mogoče ovrednotiti njegovih konkretnih učinkov, saj je bila aplikacija dana v uporabo tik pred zaključkom evalvacije. Projekt Skupaj za znanje vključuje dejavnosti, ki spodbujajo učenje slovenščine in krepitev besednega zaklada romskih otrok, vendar pa je ukrepanje na tem področju potrebno zastaviti bolj celovito, pri čemer bodo projektne dejavnosti in stalna prisotnost v romskih naseljih predvsem podpora pri uresničevanju bolj sistemskih rešitev.

Mnogi romski otroci in njihovi starši se soočajo s kompleksnimi neenakostmi in socialno deprivilegiranostjo. Obstoječe raziskave kažejo, da se veliko število romskih otrok s slovenščino srečuje šele pri vstopu v vzgojno-izobraževalne ustanove, mnogi med njimi šele pri vstopu v osnovno šolo. Tako na primer evalvacija napredka romskih učencev v osnovni šoli navaja naslednjo misel učitelja, ki je sodeloval v raziskavi: »Ti otroci, ko pridejo v prvi razred, res nimajo stika z jezikom in zdi se mi, da zaradi tistih stisk, ki jih doživljajo, da ne znajo jezika in da ga tudi učitelji ne znajo... To je tako zelo hudo, da je dobro, da sploh hodijo.« (Vonta in dr., 2011: 75)

Tudi v naših intervjujih smo prišli do podobnih ugotovitev, vendar se stanje na terenu po mnenju naših intervjuvancev vseeno razlikuje od okolja do okolja in je izločenost iz slovenske jezikovne skupnosti v večji meri značilna za JV Slovenijo v primerjavi s SV delom države. *»Na jugovzhodu Slovenije je velik, velika prepreka, kjer imajo potem starši velikokrat, starši romskih otrok velikokrat, bom rekel, pomisleke. Njihovi otroci, pač njihov prvi jezik ni slovenščina, ampak je jasno romščina. V Prekmurju je vseeno situacija precej drugačna, kjer so otroci v glavnem že velika večina od malega so precej ali pa, bom rekel, popolnoma večji vsaj, bom rekel, lokalnega slovenskega narečja.«* (Intervjuvanec 3) *»Ponekod je recimo problem, je bolj slovenščina problem, a ne, kjer pravzaprav imajo romski otroci, je pri njih slovenščina kot drugi tuji jezik, bi mogli te vzporednice povleči, po drugi strani je recimo v Prekmurju se pa opušča poznavanje romščine in otroci ne znajo več romskega.«* (Intervjuvanec 30) *»Njim je težko v šolo hodit, mislim njim je težko v 9. razredu kemijo pa fiziko pa vse te stvari, ko vidimo, da ne razumejo, mislim, da imajo problem pri jeziku, ne. Mislim, že zaradi jezika je težava, kaj šele vse ostalo«* (Intervjuvanec 10) Ob tem velja opozoriti tudi na izključenost staršev iz slovenske jezikovne skupnosti. *»Veliko stvari smo potem videli, da moramo individualno narediti. Veliko stvari smo videli, da pač jim je dovolj, da se jim samo pove, da ni treba, da se vključujejo in sodelujejo, ker pač imajo, problem je jezik še vedno pri njih, problem je, ker*

so zelo, zelo, zelo nesamozavestni in pač vse to je rezultat pač tega odnosa, ki ga imamo do njih verjetno je temu vse to botrovalo, tako da se težko izpostavljajo. Najraje so v tem svojem okolju, kjer se počutijo, tako kot se počutijo, ne.» (Intervjuvanec 10)

Glede na to, da se trenutno mnogi šoloobvezni romski otroci prvič srečujejo s slovenščino šele v osnovni šoli, pa tudi na dejstvo, da se mnogi predšolski otroci še vedno ne vključujejo v predšolsko vzgojo, in je tako mogoče pričakovati, da se bodo tudi mnogi med njimi srečali s slovenščino šele pri vstopu v osnovno šolo, je potrebno premisliti o nujnih ukrepih pri poučevanju romskih otrok tako romskega kot slovenskega jezika. Že v strategiji iz leta 2004 je bilo zapisano: »Neznanja slovenskega jezika pa ni mogoče odpraviti ali ublažiti, če se prične s tem v šoli.« (Strategija 2004: 18) In tudi: »Kurikulum, ki ne vključuje pouka romskega jezika, tudi ne omogoča in ne zagotavlja pravice romske skupnosti do ohranjanja in razvijanja lastnega jezika.« (Strategija 2004: 18)

Ob tem je treba omeniti, da je že Akcijski načrt za jezikovno izobraževanje, ki ga je vlada sprejela novembra 2015 za namen uresničevanja Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018, med ostalim določil cilje in ukrepe na obravnavanem področju. Akcijski načrt je kot cilj določil sistemsko umestitev poučevanja/učenja slovenščine kot drugega jezika oz. jezika okolja v vrtcu, osnovni in srednji šoli. Med aktivnosti je določil definiranje obsega in oblike učenja, normativov in standardov pri učenju slovenščine kot drugega jezika v slovenskem vzgojno-izobraževalnem sistemu, s čimer bi se doseglo poenotenje poučevanja in zagotavljanje enakih možnosti za učenje slovenščine, dostop do učinkovitega učenja slovenščine in s tem tudi uspešnejše vključevanje v vzgojno-izobraževalni sistem in družbo. Dokument je tudi določil, da so omenjene aktivnosti usmerjene predvsem v izboljšanje jezikovnega vključevanja otrok, učencev in dijakov priseljencev in Romov. Kljub dejstvu, da po podatkih iz dostopnih poročil ukrepi za Rome niso bili uresničeni,²¹ je smiselno NPUR 2017–2021 čim prej dopolniti v smeri, predvideni v omenjeni resoluciji in akcijskem načrtu.

Priporočila:

1. Nujno je potrebno je sprejeti učni načrt ter pripraviti gradiva in pripomočke za celovito poučevanje slovenskega jezika kot drugega in tujega jezika za romske otroke za vrtce in osnovne šole, pa tudi srednje šole in izobraževanje odraslih. Pred tem je smiselno oblikovati začasne ukrepe in pripraviti tečaje slovenščine kot drugega in tujega jezika, ki so prilagojeni starosti romskih otrok, in jih izvajati v vseh okoljih, kjer se romski otroci v zadostni meri ne srečujejo s slovenščino. Kjer je to mogoče, je v takšne tečaje tudi smiselno vključevati več govork oziroma govorcev slovenščine, ki lahko pomagajo pri izvedbi in spodbujajo otroke k učenju. V tečaje je smiselno povabiti romske starše, saj se tudi oni pogosto soočajo s pomanjkljivim znanjem slovenščine, z namenom njihovega opolnomočenja za

²¹ Za vse navedene dokumente in poročila glej

http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_slovenski_jezik/resolucija_o_nacionalnem_programu_za_jezikovno_politiko_20142018/.

pomoč otrokom in siceršnjega vključevanja v družbo. Pri tem je mogoče iskati sinergije z že obstoječimi dejavnostmi, ki se izvajajo v romskih naseljih.

2. Kljub že obstoječemu načrtu za izbirni predmet Romska kultura, je smiselno sprejeti učni načrt ter pripraviti gradiva in pripomočke za celovito poučevanje romskega jezika in kulture na vseh stopnjah vzgoje in izobraževanja. Na ta način bi se zagotovila pravica romskega prebivalstva do ohranjanja, uporabe in razvoja lastnega jezika ter olajšalo njihovo vključevanje v vzgojno-izobraževalni proces. Pri tem se bolj kot poudarjanje potrebe po standardizaciji romskih jezikov zdi smiselno izhajati iz že obstoječih opisov jezika, kot je na primer opis prekmurske romščine,²² in pripraviti nove. Predvsem pa je nujno potreben opis dolenske romščine.
3. Oba načrta je smiselno in nujno pripraviti v sodelovanju z romsko skupnostjo. Zelo koristno in ustrezno je, da učna načrta vključujeta vsebine in primere tako iz slovenskega kot romskega kulturnega prostora, predvsem pa je pomembno upoštevati skupne kulturne prvine in spoštljivo obravnavati razlike.
4. Na obeh področjih je potrebno podpirati raziskovalno dejavnost.

4.1.6. Cilj: vključevanje Romov v sistem vajeništva

V NPUR 2017–2021 (str. 17) je predvideno, da je sistem vajeništva, ki ga je uvedel v letu 2017 sprejeti Zakon o vajeništvu, lahko zelo uporaben in uspešen tudi med Romi, saj sta njegova cilja zmanjšati delež brezposelnih mladih in preprečevanje socialne izključenosti. V obrazložitvi cilja je nadalje zapisano, da bo MIZŠ, ki je nosilec ukrepa, v sodelovanju s sodelujočim partnerjem Uradom za narodnosti promoviral sistem vajeništva med Romi, romskimi predstavniki in organizacijami ter v okviru drugih projektov, ki jih MIZŠ izvaja za romsko populacijo. Kot rok za začetek izvajanja ukrepa je določeno šolsko leto 2017/2018.

Tudi na tem področju je mogoče opaziti, da NPUR 2017–2021 enači cilj in edini predvideni ukrep: vključevanje Romov v sistem vajeništva je zapisano kot ukrep in hkrati cilj. Kot kazalnik nacionalni program navaja število Romov, vključenih v sistem vajeništva, vendar je kot izhodiščna vrednost kazalnika navedeno spodbujanje vključevanja Romov v poklicno in strokovno izobraževanje, kar gre prej razumeti kot splošni ukrep oziroma proces za doseg cilja. Kot ciljna vrednost kazalnika je nadalje zapisano zmanjšanje brezposelnosti med mladimi Romi in preprečevanje socialne izključenosti, kar je mogoče razumeti kot cilj, ki se ga želi doseči in meriti z določenim kazalnikom. Smiselno bi bilo, da ciljna vrednost vključuje število Romov, vključenih v sistem vajeništva, ki se ga želi doseči z ukrepanjem na tem področju.

²² Glej na primer Baranja, 2013.

Podatki o učinkih ukrepanja na tem področju z začetkom v šolskem letu 2017/2018, ki se nanašajo na romske dijake, do konca priprave tega poročila še niso bili dostopni in učinke ukrepanja ni mogoče vrednotiti.

Priporočilo:

1. Dikcija NPUR 2017–2021 je zelo splošna na tem področju. Sicer pa je smiselnost in učinkovitost predvidenega ukrepa med ostalim odvisna tudi od dostopnosti vajeniških učnih mest v krajih, kjer živijo Romi. Koristno bi bilo pripraviti analizo o dostopnosti učnih mest, o možnostih spodbujanja lažjega vključevanja pripadnikov romske skupnosti v sistem vajeništva, morebitnih ovirah pri tem in kako bi jih bilo mogoče nasloviti. Priporočljivo je tudi preveriti naklonjenost delodajalcev k vključevanju Romov v vajeništvo in kako jo spodbuditi. Na podlagi pridobljenih informacij je potrebno natančneje opredeliti ukrepe in kazalnike, s katerimi se merijo učinki ukrepov, ter izhodiščne in ciljne vrednosti kazalnikov.

4.1.7. Cilj: izobraževanje strokovnih delavcev, ki izvajajo delo z učenci Romi

NPUR 2017–2021 (str. 18-19) za doseganje tega cilja predvideva ukrep krepitve kompetenc strokovnih delavcev. Ukrep se uresničuje skozi seminarje za strokovne delavce, ki izvajajo delo z učenci Romi, in so del projekta financiranih iz sredstev ESS. Zavod RS za šolstvo je odgovoren za izvedbo ukrepa. Kot ciljno vrednost ukrepa nacionalni program navaja usposabljanje 40 strokovnih delavcev za vzgojo in izobraževanje romskih otrok s strani zavoda. NPUR 2017–2021 tudi navaja, da preostali partnerji dosegajo drugačno število strokovnih delavcev in z manjšimi finančnimi viri, vendar jih ne opredeli.

Glede na dejstvo, da je kot ciljna vrednost zapisano število udeležencev na usposabljanjih za vzgojo in izobraževanje romskih otrok, ni jasno, zakaj je kot kazalnik navedena splošna trditev, ki ni povezana s ciljno vrednostjo kazalnika: »S krepitvijo kompetenc strokovnih delavcev v izobraževanju in usposabljanju, vključno z njihovo medsektorsko mobilnostjo med različnimi ravnmi izobraževanja se bo okrepila usposobljenost strokovnih delavcev, da bodo prispevali k razvoju kritičnega in ustvarjalnega razmišljanja, analitičnih sposobnosti, podjetnosti, digitalnih zmožnosti ter drugih splošnih in poklicnih kompetenc mladih.« Podobno velja za izhodiščno vrednost kazalnika, kjer je navedeno naslednje: »Posredovanje znanja z novimi, naprednimi metodami učenja s poudarkom na izkustvenem učenju in povezovanju z gospodarstvom. S tem bodo izpolnjeni nekateri pogoji za razvoj inovativnih učnih okolij in uvajanje metod in pedagoških praks tudi z vključevanjem novih tehnologij, ki bodo zagotavljale dvig splošnih in poklicnih kompetenc udeležencev izobraževanja.«

Po dostopnih podatkih je Zavod RS za šolstvo konec decembra 2017 in v začetku januarja 2018 dvakrat izvedel 16-urni seminar Vzgoja in izobraževanje učencev Romov v OŠ in sicer prvega v Novem mestu in drugega v Moravskih Toplicah. Na seminar se je prijavilo 28 strokovnih delavcev (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR

2017–2021 – dopolnjena). Tekom priprave evalvacije drugi podatki niso bili na voljo in zato ni mogoče oceniti, ali je bilo doseženo število udeležencev, kot je opredeljeno v ciljni vrednosti kazalnika. Ravno tako niso bile dostopne morebitne evalvacije ukrepa, omenjena Priloga 1 pa ne vsebuje podatkov o morebitnih pozitivnih oziroma negativnih izkušnjah tekom izvajanja ukrepa in zato učinke ni mogoče vrednotiti.

Potrebno je opozoriti, da NPUR 2017–2021 predvideva izvajanje ukrepa usposabljanja strokovnih delavcev, ki izvajajo delo z učenci Romi, zaključno z 31. avgustom 2018. Glede na dejstvo, da nacionalni program ne predvideva nadaljnjih tovrstnih izobraževanj, je možno oceniti, da je ukrepanje na tem področju neustrezno zastavljeno.

Priporočila:

1. Smiselno je dopolniti NPUR 2017–2021 tako, da vključuje izobraževanja strokovnih delavcev za delo z romskimi učenci in dijaki do konca izvajanja nacionalnega programa ukrepov. Pri tem je tudi smiselno natančneje opredeliti kazalnike učinkov ter povezane izhodiščne in ciljne vrednosti.
2. Pri usposabljanju in izobraževanju strokovnih delavcev je smiselno upoštevati morebitne nove ukrepe, ki so povezani s poučevanjem slovenščine kot drugega jezika in romščine.

4.2. Spodbujanje zaposlovanja Romov

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju spodbujanja zaposlovanja Romov želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: povečati zaposlenost in zmanjšati brezposelnost Romov s poudarkom na zaposlitveni aktivaciji dolgotrajno brezposelnih in odpravljanju ovir pri (ponovnem) vstopu na trg dela.

NPUR 2017–2021 ta strateški cilj konkretizira v enem cilju in sicer je to zmanjšanje brezposelnosti Romov in povečanje njihove zaposljivosti, za dosego tega cilja pa določa nabor ukrepov države na trgu dela za obdobje njegove veljavnosti.

4.2.1. Cilj: zmanjšanje brezposelnosti Romov²³ in povečanje njihove zaposljivosti

Kot zapisano, za doseganje predvidenega cilja zmanjšanja brezposelnosti Romov in povečanje njihove zaposljivosti, NPUR 2017–2021 (str. 19-20) predvideva nabor ukrepov države na trgu dela. Ti vključujejo: a) usposabljanje in izobraževanje,²⁴ b) spodbude za zaposlovanje,²⁵ c) kreiranje delovnih mest,²⁶ d) spodbujanje samozaposlovanja²⁷ in e) delavnice Storitve na trgu dela in karierna središča, pri čemer prve štiri sodijo v okvir aktivne politike zaposlovanja (APZ).²⁸ Kot kazalnik učinka je predvideno število pripadnikov romske skupnosti, vključenih v omenjene ukrepe. Tekom izvajanja ukrepov je predvideno vključevanje 2450 Romov na leto, pri čemer je v zadnjem letu izvajanja NPUR 2017–2021 predvidena vključitev 2300 Romov v ukrepe države na trgu dela. Glede na različnost posameznih ukrepov, bi bilo smiselno, da bi dokument namesto skupnega števila vključenih vsaj predvidel število vključenih po posameznem ukrepu.

Po dostopnih podatkih je bilo ob koncu leta 2017 v evidenci Zavoda RS za zaposlovanje prijavljeno 2486 brezposelnih Romov, pri čemer zavod beleži podatke samo za tiste osebe, ki so se sami opredelili za Rome. Konec septembra 2018 je bilo v evidenci zavoda prijavljenih 2467 Romov, med katerimi jih je imelo 58 % nedokončano osnovno šolo, 32% osnovnošolsko izobrazbo, 5 % nižjo poklicno, 4 % srednjo poklicno, 1 % srednjo strokovno oziroma splošno izobrazbo in 0.08 % visokošolsko izobrazbo.²⁹ Skupno je bilo

²³ Na tem mestu velja opozoriti, da NPUR 2017–2021 vključuje dikcijo »zmanjšanje brezposelnih Romov«. Smiselno bi bilo dokument v tem delu popraviti in nadomestiti besedo »brezposelnih«.

²⁴ V ta ukrep sodijo med ostalim formalno in neformalno izobraževanje, pa tudi usposabljanje na delovnem mestu in delovni preizkusi.

²⁵ V ta ukrep sodijo programi, ki se izvajajo v obliki subvencije za zaposlitev.

²⁶ V ta ukrep sodijo programi, namenjeni spodbujanju delovne in socialne vključenosti ter izboljšanju usposobljenosti in delovnih veščin ranljivih skupin brezposelnih oseb.

²⁷ V ta ukrep sodijo programi, ki se večinoma izvajajo v obliki subvencij za samozaposlitev.

²⁸ Delavnice v okviru Storitve za trg dela so namenjene posameznikom za pridobivanje veščin za spoznavanje lastnih interesov in kompetenc, za prepoznavanje možnosti v okolju, za učenje ter odločanje pri uresničevanju zaposlitvenih in kariernih ciljev. V kariernih središčih osebe lahko samostojno ali ob pomoči svetovalcev dostopajo do pripomočkov za samostojno iskanje zaposlitve in vodenje kariere ter se udeležujejo kratkih delavnic veščin iskanja zaposlitve ali predstavitev aktualnih prostih delovnih mest, ki se jih organizira v sodelovanju z delodajalci.

²⁹ Seštevek deležev zaradi zaokroževanja presega 100 %.

v ukrepe države na trgu dela v letu 2017 vključeno 3264 Romov (v kariernih središčih je ena oseba lahko obravnavana večkrat in zavod beleži vsak obisk posamezne osebe). Do konca septembra 2018 je bilo v ukrepe vključenih 2965 Romov. V letu 2017 je bila slaba petina Romov (457) prijavljena v evidenci zavoda, vključena v ukrepe APZ, pri čemer jih je bilo 313 vključenih v ukrep usposabljanje in izobraževanje, 12 v ukrep spodbude za zaposlovanje, 132 v ukrep kreiranje delovnih mest (vseh 132 v javna dela). V ukrep Storitve za trg dela je bilo vključenih 246 Romov, v karierna središča (karierno in rehabilitacijsko svetovanje, socialna aktivacija) pa 2561 Romov. V letu 2018, do konca septembra, je bilo 321 Romov vključenih v ukrepe APZ, od tega 184 v ukrep usposabljanje in izobraževanje, 16 v ukrep spodbude za zaposlovanje, 120 v ukrep kreiranje delovnih mest (118 v javna dela in 2 v učne delavnice) in 1 v ukrep spodbujanje samozaposlovanja. V ukrep Storitve za trg dela je bilo vključenih 119 Romov, v karierna središča (karierno in rehabilitacijsko svetovanje, socialna aktivacija) pa 2965 Romov.³⁰ Iz teh podatkov je mogoče opaziti, da so bile številčne vrednosti navedene v NPUR 2017–2021, v obeh letih dosežene.

Ob tem velja opozoriti, da so pripadnice in pripadniki romske skupnosti zgodovinsko ena izmed najbolj ranljivih skupin na področju zaposlovanja,³¹ pri čemer je nizka raven dosežene izobrazbe največja ovira za njihovo vključevanje na trg dela. Nenaklonjenost delodajalcev do zaposlovanja romskega prebivalstva je tudi pojav, ki ga ni mogoče izključiti pri obravnavi njihovega ranjivega položaja na področju zaposlovanja. V raziskavi, eni redkih na to temo, ki je bila narejena leta 2006 na področju Dolenjske, Bele krajine, Kočevja, Posavja in Grosuplje, je kot razlog za brezposelnost 31 % romskih respondentov navedlo slabo izobrazbo, 3 % pomanjkanje poklicnih kvalifikacij, 28 % pa jih je navedlo romsko poreklo in 2 % romski priimek (Babič Ivaniš, 2006: 237).³² Tudi raziskave o stališčih delodajalcev so maloštevilne. Raziskava iz leta 2007, ki je preverjala stališče delodajalcev do Romov, je pokazala na distanco, ki jo imajo delodajalci do pripadnic in pripadnikov romskega prebivalstva. O trditvi, da so Romi neodgovorni in nezanesljivi, je 34.3 % delodajalcev menilo, da v glavnem drži, 11.1 %, da popolnoma drži, 46,5 % , da niti drži niti ne drži, medtem ko je samo 7.1 % delodajalcev menil, da v glavnem ne drži, in 1 %, da sploh ne drži (Žagar, 2007: 63).³³ Slednje se je potrdilo tudi v naših intervjujih. *»Še nismo slišali za primer, da če je šel en Rom delati v Avstrijo, da ne bi dobil zaposlitve. Še nismo slišali za primer. To se pravi, vsi, ki so šli, so dobili tam delo in ali se vozijo ali so pač tam.«* (Intervjuvanec 2) *»Tudi v Prekmurju povedo, da se zaposlujejo v Avstriji, ker v Avstriji jih nihče ne vpraša, a so Romi. Nihče to ne izpostavi, medtem ko v Sloveniji je že po priimku jasno, in nihče, nihče ne naslavlja te diskriminacije.«* (Intervjuvanec 3) *»Oni imajo samo Avstrijo blizu, pa so zaradi tega v malo boljšem položaju, pri nas je tu en zelo, zelo velik začaran krog zaradi tega, ker pač*

³⁰ Podatke je posredovalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (9.11.2018).

³¹ V Sloveniji so na voljo samo podatki o Romih, ki so prijavljeni kot brezposelni na zavodu in so se v postopkih na zavodu sami opredelili kot Romi. Zadnji uradni podatki iz popisa prebivalstva iz leta 2002 so pokazali, da je bilo v času popisa od skupno 3246 oseb, kolikor se jih je opredelilo za Rome, 72.3 % brezposelnih, v naslednji najbolj ranljivi etnični/narodnostni skupini pa je bilo brezposelnih 16.7 % (Šircelj, 2003).

³² Raziskava je zajela 774 Romov, od katerih je 671 odgovorilo na vprašanje o razlogih za brezposelnost.

³³ Raziskava je vključila 112 vodilnih delodajalcev.

tudi, ne vem, ko so primeri dobrih praks, ko, ko so otroci uspešni v šoli, ko se potem vključijo tudi v srednjo šolo, mislim ne dobijo potem službe. In je to zelo velik problem zaradi tega, ker je pač širša javnost in delodajalci so tako zelo, zelo.» (Intervjuvanec 10)
»Pri delodajalcih moramo to bariero premakniti. Ker imamo primere, ko je recimo, sta šla bratranca, ampak eden ima, jaz temu rečem srečo, in je svetlolas in modrook, pa je Rom, drugi je pa temnolas, temne polti, sta šla v isto delovno organizacijo, gospodarsko družbo, na razgovor, pa so enemu rekli tebe potrebujemo, tistemu pa, ki je bil belopolt, pa ni imel tipičnega priimka, tistemu, ki je zgedal kot Rom, pa so rekli tebe pa ne.« (Intervjuvanec 19)

Na ranljivost Romov pri zaposlovanju je mogoče sklepati tudi na osnovi obstoječih podatkov o njihovem vključevanju v ukrepe države na trgu dela. Iz teh je razvidno, da se večina pripadnic in pripadnikov romskega prebivalstva vključuje v postopke svetovanja, precej manj pa v ukrepe APZ (slaba petina prijavljenih na zavodu v letu 2017 in nekaj več kot 13 % v prvih 9 mesecih 2018). Vključitev v ukrepe APZ ureja Zakon o urejanju trga dela, ki določa, da se pri vključitvi upoštevajo zlasti stanje na trgu dela na določenem območju in v določenem poklicu, stroški vključitve, osebne, poklicne, delovne in druge sposobnosti osebe ter njena starost, možnosti za uspešen zaključek ukrepa, želje osebe, če so utemeljene in jih je smiselno upoštevati glede na možnosti za zaposlitev v določenem okolju in obdobju, socialna ali zdravstvena oviranost osebe, razpoložljiva finančna sredstva in realne možnosti zaposlitve po zaključenem ukrepu.

Razpoložljivi podatki tudi kažejo, da se Romi zaposlujejo skorajda izključno skozi ukrep kreiranja delovnih mest in sicer skozi javna dela, to pa so začasne zaposlitve. Zakon o urejanju trga dela določa, da so javna dela namenjena aktiviranju brezposelnih oseb, ki so več kot eno leto neprekinjeno prijavljene v evidenci brezposelnih oseb (dolgotrajno brezposelna oseba), njihovi socialni vključenosti, ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti ter spodbujanju razvoja novih delovnih mest, pri čemer je lahko dolgotrajno brezposelna oseba vključena v javna dela največ eno leto, zaradi stanja na trgu dela pa se lahko ponovno vključi, vendar pri istem izvajalcu javnih del najdlje še za eno leto. Zakon nadalje določa, da je udeleženec upravičen do plače, izražene v deležu od minimalne plače po ravnih strokovne izobrazbe oziroma usposobljenosti za delo, ki ga opravlja v programu javnih del, kar za večino Romov pomeni plačilo, ki je nižje od zneska minimalne plače.³⁴

Med ranljive ciljne skupine, ki so lahko na javnih delih zaposlene dlje kot eno leto Katalog APZ vključuje tudi Rome.³⁵ Pravilnik o izboru in sofinanciranju programov javnih del

³⁴ Zakon o urejanju trga dela določa:

- za I. raven izobrazbe oziroma usposobljenosti 80 odstotkov minimalne plače;
- za II. raven izobrazbe oziroma usposobljenosti 85 odstotkov minimalne plače;
- za III. raven strokovne izobrazbe oziroma usposobljenosti 90 odstotkov minimalne plače;
- za IV. raven strokovne izobrazbe oziroma usposobljenosti 95 odstotkov minimalne plače;
- za V. raven strokovne in splošne izobrazbe oziroma usposobljenosti 100 odstotkov minimalne plače;
- za VI. raven strokovne izobrazbe oziroma usposobljenosti 110 odstotkov minimalne plače;
- za VII. raven strokovne izobrazbe oziroma usposobljenosti 120 odstotkov minimalne plače.

³⁵ Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja, glej www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/Katalog_APZ_30.10.2018_15112018_Pzv.doc.

omogoča nekatere ugodnosti, kadar se Romi vključujejo v javna dela. Zavod RS za zaposlovanje tako v programih javnih del, ki bodo namenjeni delu z romsko populacijo in v katere bo vključena najmanj polovica dolgotrajno brezposelnih Romov, zagotavlja 95 % delež plač udeležencem (naslednji najvišji delež je 90 % plače v občinah, v katerih je bila povprečna stopnja brezposelnosti višja od vključno 17,0 %). Ob tem velja opozoriti, da mora biti za izvajanje javnih del izkazan javni interes in da jih lahko izvajajo le neprofitni delodajalci. Katalog programov javnih del, ki določa področja izvajanja in vsebine javnih del, redno vključuje dva programa, v okviru katerih je mogoče pričakovati več zaposlitev romskega prebivalstva, vendar ni nujno, da se v njih zaposlujejo samo Romi. Prvi program je pomoč pri urejanju romskih naselij, kjer se lahko izvajajo dela, ki vključujejo pomoč pri urejanju in vzdrževanju naselij, pri izobraževanju glede pravilnega načina zbiranja odpadkov, pri zbiranju deževnice ipd. Drugi program je pomoč Romom pri socializaciji, kjer se lahko izvajajo dela, ki so namenjena vzgoji in učenju, organizaciji in izvedbi prostočasnih aktivnosti v naseljih, pri odpravljanju jezikovnih ovir, pri vzpostavljanju dialoga, pri vključevanju mlajših in odraslih v izobraževalne programe, pri povezovanju z okoljem, pri urejanju bivanjskih in infrastrukturnih razmer v naseljih, pri spremljanju (dostopu) do uradnih institucij, pri integraciji v lokalno okolje, pri spodbujanju k zdravemu načinu življenja ipd.³⁶

Razen omenjenega, specifičnih ukrepov za Rome ni mogoče zaslediti. Ob tem velja opozoriti, da tudi NPUR 2017–2021 ugotavlja, da imajo brezposelni Romi tako kot vse druge brezposelne osebe pravico in obveznost, da se vključijo v ukrepe APZ, zaradi povečanja zaposlitvenih možnosti. Na ta način je obstoječi nabor ukrepov države na trgu dela opredeljen kot splošni okvir ukrepanja na področju izboljšanja zaposlitvenih možnosti romskega prebivalstva, kar pa ne zadostuje. V intervjujih, ki smo jih izvedli za namen evalvacije, je bil ugotovljen neugoden položaj romskega prebivalstva na področju zaposlovanja, ki bi ga bilo treba nasloviti z dodatnimi in specifičnimi ukrepi. *»To pa vztrajamo, to pa je ena izmed ključnih pripomb na te ukrepe. Tudi aktivna politika zaposlovanja. Nепrestano govorijo o tem, da so vsi ukrepi namenjeni vsem ranljivim skupinam. Niso vse ranljive enake, ne živijo v istih pogojih. Zato je treba imeti, zopet smo pri tem, da je treba imeti pač neko pozitivno diskriminacijo in po nekem časovnem obdobju, zato da dvigneš ti nivo tistih, ki so zdaj tako globoko, da enostavno moraš malo uravnati razmere bivanja, življenja in dela različnih skupin, ranljivih skupin. Ne moreš govoriti, da imaš iste ukrepe za vse.«* (Intervjuvanec 24)

Zaposlitvene možnosti omogočajo napredek na drugih področjih življenja, njihovo pomanjkanje pa pogloblja neugodno stanje. Negativen vpliv stanja na področju zaposlovanja, s katerim se srečujejo Romi, pa tudi pozitiven vpliv zaposlenosti Romov, je bil izpostavljen tudi v intervjujih. *»Ker starši tudi, kaj boš hodil v šolo, ti si itak Rom, itak te ne bo nobeden zaposlil, ne. In s tem jemljejo pač mlajšim generacijam tisto motivacijo, ko bi lahko dosti več dosegli, ne.«* (Intervjuvanec 22) *»Ti, ki so enkrat zaposleni v Avstriji in ki se naučijo na nek standard, da imajo nek standard življenja, sedaj je težko potem... In potem v bistvu tudi otroci se to naučijo, da vidijo, da pa je v redu delati, da si lahko kaj*

³⁶ Glej na primer Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Katalog programov javnih del za leto 2018.

privoščiš, ne, medtem ko, to tudi opazamo, tisti starši, ki pa ne delajo, pa so, tako nekako odraščajo, potem pa tudi otroci isto.» (Intervjuvanec 23) »V smislu priporočil predvsem razmislek v smeri vrednotenja socialnih pomoči, dviga minimalne plače in pa res nekih pravih spodbud v smislu zaposlovanja, no. Tu pogrešam malo bolj neke konkretne, ki bi, ker kar smo mi opazili, tu je izjemno pomembno izhajati iz njihovih interesov in potreb, in začeti tu, pa čeprav z malimi koraki, ne pa pisati neke visokoteče programe, ki nimajo stika z realnim stanjem na terenu. To je pa treba zato, ker to je problem, da tu imamo zatečeno stanje. Cele generacije, to je cela generacija, ki je bila odvisna od socialnih pomoči in tudi otroci nimajo nobenega zgleda, otroci bodo zapadli tudi temu.« (Intervjuvanec 30) »Se pravi ne moremo mi v bistvu ene družine opolnomočiti na področju izobraževanja, če se pa romska mamica vsakodnevno sprašuje, kaj bodo v bistvu tisti dan jedli, kako bo plačala elektriko, kako bo preživela cel mesec. Se pravi eksistencialne težave so še vedno na tako zelo visokem nivoju, da dejansko romske družine pozabljajo na to, da je tukaj še področje izobraževanja, tako da v bistvu vse te zadeve so v bistvu res zelo medsebojno povezane, a ne, in v prvi vrsti, tako kot sva se že pogovarjala, bi mogoče, ne samo da vzporedno rešujemo več različnih področij, ampak da hkrati več napora vlagamo v to, da se Romi v bistvu na nek način zaposli, da se v bistvu pomešajo z večinskim prebivalstvom, ki lahko tako kot je to v bistvu dokazano v nekaterih naseljih, ki lahko v bistvu pomagajo na nek način Romom spreminjati miselnost v bolj pozitivno smer. Ker enako se je recimo, ta ista zgodba se je zgodila pač v našem naselju, kjer so se Romi začeli množično v bistvu zaposlovati v sosednji Avstriji, takrat še nobeden ali pa zelo redki so imeli pač dokončano, ne vem, osnovno šolo, še manj, da bi pač imeli srednje šole dokončane ali pa fakultete, ampak s to zaposlitvijo, se je začela postopoma spreminjati njihova miselnost in tudi izobrazbena raven se je začela v bistvu dvigovati, a ne. Ker so začeli spreminjati miselnost, začeli so v bistvu razmišljati o tem, kako je vključevanje v širše družbeno okolje pomembno in kaj dejansko lahko ti pogovori dejansko, kaj lahko v bistvu ti pogovori in to, da se vključuješ v družbo in komuniciraš z različnimi predstavniki, doprinese sami skupnosti, a ne. In posledično se je dejansko tudi področje izobraževanja lahko dvigne. V tej smeri, ne.« (Intervjuvanec 33)

Ugotoviti je mogoče, da je zatečeno stanje na področju zaposlovanja zelo neugodno za pripadnice in pripadnike romske skupnosti in da so Romi ena najbolj ranljivih skupin na trgu dela. Zaradi nizke izobrazbe in tudi nenaklonjenosti delodajalcev je njihov vstop na prosti trg dela zelo omejen, s pomočjo obstoječih ukrepov pa se vključujejo večinoma v javna dela, kjer je zaposlitev omejena na največ dve leti. Obstoječi ukrepi države na trgu dela so splošni in na ta način ne naslavljaajo specifičnih problemov večgeneracijske brezposelnosti pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove odvisnosti od socialnih prejemkov. Ker ima področje zaposlovanja dalekosežen vpliv na življenje in napredek romske skupnosti tudi na drugih področjih, ocenjujemo, da so potrebni dodatni in specifični ukrepi za izboljšanje zaposlitvenih možnosti romskega prebivalstva in zmanjšanje njihove brezposelnosti.

Priporočila:

1. Smiselno je v sodelovanju z romsko skupnostjo pripraviti strategijo za zaposlovanje Romov, ki bi določila konkretne cilje in celovit nabor specifičnih

ukrepov za izboljšanje zaposlitvenih možnosti različnih skupin znotraj romske skupnosti.

2. Glede na dejstvo, da se Romi trenutno večinoma zaposlujejo skozi javna dela, ki sodijo v ukrep APZ kreiranje delovnih mest, je smiselno za njih odpraviti omejitve glede obdobja zaposlitve. Ker je izvajanje javnih del možno samo v primeru obstoja javnega interesa, se ta izvajajo v neprofitnem sektorju in so koristna za družbo v celoti, je smiselno tudi izenačiti plačilo za javna dela z minimalno plačo za udeležence z najnižjimi stopnjami izobrazbe in ustrezno popraviti lestvico plačil za tiste udeležence javnih del, ki imajo višjo stopnjo izobrazbe. Koristno bi bilo spremeniti sedanje normative glede števila udeležencev javnih del, ki jih lahko zaposlijo neprofitni delodajalci. Število je sedaj odvisno od števila zaposlenih pri delodajalcih, kar bi veljalo povečati, kadar so ti pripravljeni zaposlovati Rome.

Glede na siceršnjo neenakost romskega prebivalstva na področju zaposlovanja in glede na dejstvo, da brezposelnost povzroča ranljivost na drugih področjih življenja, je potrebno premisliti v sodelovanju z Zagovornikom načela enakosti, drugimi deležniki in romsko skupnostjo o uvedbi pozitivnih ukrepov za pripadnice in pripadnike romske skupnosti, kot so opredeljeni v 17. in 18. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo.³⁷

3. Glej tudi 2. priporočilo v delu o vključevanju romskih pomočnikov.

³⁷ Glej na primer tudi Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017. V njej Ustavno sodišče zatrdi tudi naslednje: »Ustava v 65. členu določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, ureja zakon. Ta ustavna določba pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, zagotovi še posebne pravice. Ustavno pooblastilo iz 65. člena dovoljuje zakonodajalcu, da romski skupnosti in njenim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, ki je v teoriji znano kot t. i. pozitivna diskriminacija ali pozitivno varstvo. Pozitivno varstvo, ki ga večinski narod priznava narodnim, etničnim, jezikovnim in drugim skupnostim (manjšinam), izraža pripravljenost države za pospeševanje in uresničevanje pravic navedenih skupnosti kot sestavnega dela demokratičnega razvoja celotne družbe (države). Pri izbiri vrste in vsebine ukrepov, s katerimi zakonodajalec zagotavlja romski skupnosti poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice, gre zakonodajalcu široko polje proste presoje.«

4.3. Socialno varstvo, socialno vključevanje, zaščita otrok, žensk in mladih ter štipendiranje

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju socialnega varstva, socialnega vključevanja, zaščite otrok, žensk in mladih ter štipendiranja želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: preprečevanje in odpravljanje izključenosti Romov, še posebej žensk, otrok in mladih, skozi spodbujanje raznih programov socialnega varstva, in sicer informacijskih, svetovalnih programov, delo na terenu, dnevne centre, programe pomoči in samopomoči ter krepitev seznanjenosti Romov o tovrstnih programih.

NPUR 2017–2021 ta strateški cilj konkretizira v šestih posebnih ciljeh in za dosego teh ciljev določa ukrepe.

4.3.1. Cilj: zmanjševanje tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva/ Cilj: izboljšanje razpoložljivosti in pestrosti ter zagotavljanje dostopnosti in dosegljivosti storitev ter programov

V tem delu obravnavamo skupaj dva cilja, kot jih predvideva NPUR 2017–2021 (str. 21-22), saj se ti dosežajo s pomočjo istega ukrepa in sicer mreže javne službe na področju socialnovarstvenih programov, pri čemer je mogoče opaziti, da je drugi navedeni cilj možno razumeti kot ukrep za dosego prvega. NPUR 2017–2021 ugotavlja, da je Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 za cilje določila tudi zmanjševanje tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih skupin prebivalstva, pri čemer se za doseganje ciljev oblikujejo mreže programov, ki naslavlajo posamezne ciljne skupine, med katere sodijo tudi Romi, saj ti večinoma sodijo med bolj ranljive skupine. To še posebej velja za romske otroke in mladoletnike, kjer so tveganja za njihov zdrst v revščino največja (transgeneracijski prenos revščine). NPUR 2017–2021 za spodbujanje njihovega osebnega razvoja in krepitev družbenoekonomskega položaja predvideva sofinanciranje socialnovarstvenih programov, med katere sodijo na primer preventivni, informacijski in svetovalni programi, svetovanje s terenskim delom in aktivacijski programi.

Za doseganje cilja na tem področju je v NPUR 2017–2021 kot ukrep določena mreža javne službe na področju socialnovarstvenih programov, pri čemer je razbrati, da je kazalnik učinka število socialnovarstvenih programov, ciljna vrednost pa vsaj 10 petletnih socialnovarstvenih programov ob koncu izvajanja nacionalnega programa ukrepov. Izhodiščna vrednost so 3 socialnovarstveni programi, ki jih je ministrstvo sofinanciralo v letu 2016.

V letu 2017 so bili sofinancirani 4 socialnovarstveni programi. Od teh sta bila 2 javna, ki se ju sofinancira več let, 2 pa razvojna z enoletnim sofinanciranjem. V letu 2018 je ministrstvo sofinanciralo iste programe. Javna programa sta dnevna centra za romske

otroke, ki ju izvajata nevladna organizacija Društvo za razvijanje prostovoljnega dela Novo mesto in Center za socialno delo Trebnje (po reorganizaciji centrov za socialno delo je to Center za socialno delo Dolenjska in Bela krajina – enota Trebnje). Razvojni programi pa vključujeta preventivne, informacijske in svetovalne programe in jih na terenu izvajata nevladna organizacija Društvo Mozaik – društvo otrok v Ljubljani in javni zavod Raziskovalno in izobraževalno središče Dvorec Rakičan v Prekmurju. V letu 2017 je bilo v vse te programe vključenih 535 oseb, od tega 474 v glavne programe.³⁸ Romski otroci sestavljajo večino uporabnikov programov, saj so omenjeni programi v letu 2017 vključevali 358 uporabnikov mlajših od 18 let. V povprečju so imeli programi od 31,3 do 74,8 uporabnikov na mesec (Smolej Jež in dr., 2018: 134-140).

Primerjalno gledano je programov za socialno vključevanje Romov relativno malo. Največ socialnovarstvenih programov je na področju preprečevanja nasilja (38), socialne rehabilitacije zasvojenih (35), več kot 20 pa je programov na področju duševnega zdravja, programov za brezdomce in programov za otroke in mladostnike. Drugih programov je bilo manj. Sofinanciranih je bilo 11 programov za osebe z invalidnostjo,³⁹ 7 programov za starejše in 4 omenjeni socialnovarstveni programi za Rome (Prav tam: 151-152).

NPUR 2017–2021 predvideva kot ciljno vrednost ob svojem izteku 10 večletnih socialnovarstvenih programov za vključevanje Romov. Glede na sedanje stanje in obstoječe zakonske podlage je ta cilj težko dosegljiv. Socialnovarstveni programi so dopolnitev oziroma alternativa socialnovarstvenim storitvam in jih izvajajo predvsem nevladne organizacije, izjemoma pa tudi javni zavodi. Ugotovljeno je bilo, da se nevladne organizacije lažje in hitreje odzivajo na potrebe in stiske v lokalnih okoljih. Tovrstne programe na podlagi ugotovljenega javnega interesa financira MDDSZ.⁴⁰ Zakon o socialnem varstvu določa, da so socialnovarstveni programi namenjeni preprečevanju in reševanju socialnih stisk posameznih ranljivih skupin prebivalstva, da se izvajajo v skladu z doktrino socialnega dela kot dopolnitev ali alternativa socialno varstvenim storitvam in ukrepom ter se sofinancirajo na podlagi javnih razpisov. Zakon nadalje opredeljuje vrste socialnovarstvenih programov, med katere uvršča tudi razvojne in javne socialnovarstvene programe. Prvi se izvajajo krajše časovno obdobje in še ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev strokovne verifikacije. Javni socialnovarstveni programi pa so tisti programi, ki so se že najmanj tri leta izvajali kot razvojni programi in jih je strokovno verificirala socialna zbornica. Poleg dveh večletnih javnih socialnovarstvenih programov, v letu 2018 potekata tudi dva razvojna programa, ki se financirata letno in delujeta že drugo leto. To pomeni, da se bo moralo v letu 2019 poleg obstoječih začeti izvajati 6 novih razvojnih programov za vključevanje Romov, ki bi se morali izvajati vsako leto do izteka NPUR 2017–2021, in

³⁸ Socialno varstveni programi imajo lahko poleg glavnega programa tudi podprograme. Med programi za Rome je edini program s podprogramom tisti, ki ga izvaja Center za socialno delo Trebnje. Preostalih 61 romskih uporabnikov je bilo vključenih v ta podprogram.

³⁹ Na podlagi drugega razpisa je finančna podpora zagotovljena še 34 posebnim programom za osebno asistenco.

⁴⁰ Glej http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/socialnovarstveni_programi/.

bi jih morala verificirati socialna zbornica. Takšen potek je težko pričakovati glede na izkušnje iz preteklosti. Med letoma 2013 in 2018 je število programov za povečanje socialne vključenosti Romov zraslo z dva na štiri, trenutno pa se izvajata samo dva večletna javna socialnovarstvena programa.⁴¹

Pri tem je potrebno opozoriti, da je zaradi večplastne izključenosti Romov delo na terenu zahtevno. *»So še drugi socialnovarstveni programi, mislim, ki so za določena področja, a ne, ampak mi dobimo vse te zadeve v enem paketu.«* (Intervjuvanec 21) Življenje pripadnikov romske skupnosti na obrobju družbe je povzročilo njihovo nezaupanje v institucije in organizacije večinske družbe. Zato je za vzpostavitev stikov, delovnega odnosa in zaupanja potrebna stalna prisotnost ter delo na terenu. *»Mislim tu je posebna situacija, da mi hodimo vsak dan v romsko naselje, in ni dovolj, da ti samo prideš, pa pač nekaj delaš s temi otroki. Moraš zgraditi še en zelo pozitiven odnos z njihovimi starši in še v mislih imeti še vse to, kar se okoli dogaja, ker sicer ne moreš biti uspešen.«* (Intervjuvanec 10) *»Ampak potrebno je delati na zaupanju, ne, ker če ne zaupajo, potem težko, mislim najprej uno malo je tistih zadržkov, pa malo negativne energije, pa kaj bi zdaj vi radi itd., potem pa je ok, ko že vidijo, da so stvari v redu, pa da ni nič hudega in nič obvezujočega. Ampak dostikrat se pa ustavi pri papirologiji, to je pa res. Vseeno ministrstvo zahteva liste prisotnosti, pristopne izjave, seznanitev s hrambo in temi zadevami glede varstva osebnih podatkov, uporaba fotografij, pač slikovnega gradiva, video gradiva in tukaj se pa potem ustavi, ker določeni se niti ne želijo vpisati na listo prisotnosti, ampak so prisotni na delavnicah.«* (Intervjuvanec 21) *»Na začetku, ko prvič se izvede neka dejavnost, so bolj zadržani, pa tisto z nekim odporom, ampak potem v vsakem naselju, ko smo bili, beležimo čedalje večji obisk.«*

Kljub oviram, se obstoječi programi izvajajo uspešno. *»In zelo, zelo dobro sodelujemo tudi z vsemi osnovnimi šolami, kamor se vključujejo naši otroci, čeprav je bilo to na začetku tako zelo težko to sodelovanje vzpostaviti. Je bilo zelo veliko nezaupanje do sodelavcev, do programa s strani šol, in po vseh teh letih, ko pa so videli napredek, pa zdaj si nobeden več ne predstavlja, da tega ni v romskem naselju, zaradi tega ker vejo, in tudi smo se naučili, da je super sodelovati. In če smo mi včasih njih klicali, pa dajte mislim nam povedati, kaj pa zdaj delate, pa kaj želite, da mi z otrokom popoldne delamo, pa so včasih rekli 'kar delajte, kar želite, vse bo dobro', zdaj zelo jasno povejo. Učiteljica kar napiše, mislim konkretno z učitelji, svetovalno službo, to imamo za domačo nalogo, to prosim delajte še popoldne, tle nismo imeli časa v šoli.«* (Intervjuvanec 10) *»Zadovoljni so. Itak se delo z njimi prilagodi njihovim potrebam, njihovim željam, oziroma vidimo, kje je tisti manko, tako da ja, nekako potem gre, pridemo, mislim gre v dobro smer, ali kako naj rečem, mi smo zadovoljni, pa tudi oni so zadovoljni.«* (Intervjuvanec 21)

⁴¹ Glej poročila Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo o izvajanju socialnovarstvenih programov na <https://www.irssv.si/index.php/raz-porocila/socialne-zadeve#socialno-varstveni-programi>.

Omejene finančne zmožnosti in s tem povezane kadrovske omejitve v programih predstavljajo pomembno oviro za še uspešnejše delo. *»Se pa zelo trudimo na vseh, na vse različne razpise se prijavljamo, da bi se lahko še majčken okrepili, ker vemo, ne, mislim tle, pri teh programih so kadri zelo, zelo pomembni, mislim, da je tudi kontinuiteta kadra, da je strokovno delo, da imajo ti ljudje, ki delajo s temi otroki zelo veliko znanja, predvsem pa posluha za njihovo kulturo, in pač da jih imajo preprosto radi, sicer pač ne moreš biti uspešen.«* *»In sta dve sodelavki tam. Mislim je premalo, mislim ti otroci tudi pričakujejo, mislim lepo je tudi njim, da doživijo uspeh, in želijo in je motivacija. Mi včasih tega ne moremo na tak način, kakor bi želeli pač, ne, odgovoriti na te potrebe. Tako da nam je zelo, zelo težko, ker bi lahko bil program še bolj kvaliteten, še več vsebin in še bolj individualno v enem delu zastavljen, vendar pa zaradi kadra pač ne moremo, ne.«* (Intervjuvanec 10) Glede na zahtevnost dela, so sedanji razpisni normativi lahko ovira za vključevanje več organizacij na področju programov za vključevanje Romov. *»Pa mislim, da tudi verjetno, če bi normativi, zdaj govorim izključno za programe za romsko manjšino, če bi normativi bili sprejemljivejši, bi se verjetno tudi več organizacij odločalo za to, ampak, ko ti vidiš kakšni so ti normativi, vidiš, da težje verjetno spelješ to zadevo. Ne vem, nekdo mogoče nima 4 javnih del, kot jih imamo mi, ker smo vseeno večja organizacija, zaposlujemo več ljudi, dobimo, tudi več imamo. Imamo tudi vseeno neko podporo, neke organizacije pa tega nimajo in si ne morejo zagotoviti, ne vem, 20 % sofinanciranje ali pa še več. In če bi bilo to malo manj, bi mogoče se več organizacij za to odločalo.«* (Intervjuvanec 21) Ob tem je zaznati, da je potreba na terenu veliko. *»Potrebe definitivno so, dela je ogromno. Mislim imaš, mislim ljudi je ogromno, s katerimi bi lahko delali.«* (Intervjuvanec 21)

Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da so obstoječi programi ustrezni in koristni za romsko skupnost in se uspešno izvajajo, vendar je relativno malo socialnovarstvenih programov za Rome. Zato je potrebno preveriti, kako omogočiti vključevanje več organizacij v socialnovarstveno delo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti, ki so družbena skupina, ki se sooča s kompleksnimi neenakostmi. Mlajši otroci so najštevilčnejši redni uporabniki obstoječih programov, a je opazen manko programov, ki naslavljajo potrebe romskih mladostnikov in romskih žensk (glej na primer Peto poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Republiki Sloveniji – Priloga 1: Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021: 11-12).

Priporočila:

1. Potrebno je opraviti analizo področja socialnovarstvenih programov za vključevanje pripadnic in pripadnikov romske skupnosti. Teh programov je relativno malo, potreb na terenu pa je veliko. Pri tem bi bilo potrebno preveriti, koliko sedanji razpisni pogoji (npr. podprt strošek dela 1 strokovnega delavca za najmanj 20 kontinuirano vključenih uporabnikov v program dnevnega centra za otroke in mladostnike, podprt strošek 1 strokovnega delavca za 1600 ur neposrednega dela z uporabniki na leto v drugih programih, točkovanje sofinanciranja programa iz drugih virov in soglasje lokalne skupnosti) vplivajo

na pripravljenost in zmožnost drugih organizacij, da izvajajo socialnovarstvene programe za vključevanje Romov.⁴² Poleg tega je potrebno preveriti pripravljenost lokalnih skupnosti, da podprejo tovrstne programe oziroma dajo soglasje za njihovo izvajanje. To ni vedno samoumevno in je morda potrebno prilagoditi pogoje v okoljih, kjer te pripravljenosti ni. (Glej tudi 1. odstavek 2. priporočila na področju zaposlovanja.)

2. Glede na vrsto programov, ki sestavljajo obstoječo mrežo socialnovarstvenih programov na področju vključevanja Romov, je zelo priporočljivo posebej spodbujati oblikovanje programov, namenjenih mladostnicam in mladostnikom, romskim ženskam in starejši populaciji Romov.
3. Smiselno je dodatno okrepiti že obstoječe socialnovarstvene programe.

4.3.2. Cilj: izvajanje preventivnih programov za izobraževanje strokovnih delavcev na centrih za socialno delo o usmeritvah in priporočilih v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja

NPUR 2017–2021 (str. 22-23) med drugim ugotavlja potrebo, da se strokovni delavci na centrih za socialno delo, ki delajo z ranljivimi družbenimi skupinami, seznanijo tako z vzroki kot posledicami, ki jih utrpijo mladoletne žrtve bega v škodljiva okolja, pri čemer gre to razumeti kot kršitve temeljnih pravic otrok, kot so opredeljene v mednarodnem in nacionalnem pravu. S pripravo usmeritev in priporočil za delo v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja se želi vzpostaviti enoten strokovni pristop in večja učinkovitost zaščite ogroženih otrok. Nosilec tega ukrepa je MDDSZ.

NPUR 2017–2021 predvideva en ukrep za doseganje predvidenega cilja in sicer pripravo usmeritev in priporočil za delo strokovnih delavcev CSD v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja. Pri tem je kot kazalnik učinka naveden izdelan in sprejet enoten dokument usmeritev in priporočil za delo strokovnih delavcev CSD v primerih bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja. Cilja tega ukrepa sta izdelan in sprejet dokument in eno usposabljanje strokovnih delavcev na letni ravni.

Iz dostopnih podatkov je razvidno, da je Skupnost centrov za socialno delo Slovenije junija 2017 pripravila dokument Usmeritve in priporočila za delo strokovnih delavcev CSD v primerih begov mladoletnic in mladoletnikov v škodljiva okolja, ki ga je Direktorat za družino na MDDSZ istega meseca tudi pregledal in »ocenil kot koristen pripomoček pri izvajanju nalog strokovnih služb z namenom zaščite mladoletnikov pred bivanjem v zanje škodljivem okolju.« (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena) Glede na dejstvo, da je to

⁴² Glej, na primer, javni razpis za leto 2018 na www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/javne_objave/JAVNI_RAZPIS_-_2018_Uradni_list_RS.doc.

področje ukrepanja novo, da gre za zelo občutljivo področje, se zdi smiselno smernice nekoliko dopolniti. Glede izobraževanja strokovnih delavcev je potrebno opozoriti, da podatki o tovrstnih izobraževanjih niso bili na voljo in zato ukrepa ni bilo mogoče vrednotiti. Pri tem tudi opozarjamo, da evalvacija ne obravnava leta 2018 v celoti.

Priporočila:

1. Področje bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja je področje, ki se ga v preteklosti ni naslavljalo. Je tudi področje, ki ga je treba nasloviti z vso občutljivostjo, pri čemer ukrepanje lahko vključuje več deležnikov in različne ukrepe. Glede na to bi bilo koristno preučiti možnost dopolnitve Usmeritev in priporočil za delo strokovnih delavcev CSD v primerih begov mladoletnic in mladoletnikov v škodljiva okolja (npr. vzpostavitev multidisciplinarnih timov, preprečevanje večkratne viktimizacije žrtev ipd.). Za zgled se lahko vzamejo Strokovne smernice za delo centrov za socialno delo pri zaščiti otrok pred nasiljem v družini (Čoklc in dr., 2010).
2. Priporočljivo je celovito usposabljanje strokovnih delavcev za delo na tovrstnih primerih.
3. Smiselno je izvajati redne analize stanja oziroma raziskave, ki lahko nakažejo razsežnost problema v daljšem časovnem obdobju in so lahko tudi izhodišče za nadaljnje ukrepanje.

4.3.3. Cilj: financiranje svetovalnih programov za romsko populacijo na temo t. i. prezgodnjih in prisilnih porok ter posledic takih ravnanj

NPUR 2017–2021 (str. 23-24) med drugim ugotavlja, da »nevladne organizacije, ki že izvajajo izobraževanja in usposabljanja za romsko skupnost na terenu lahko v svoje programe vključijo tudi vsebine s področja t. i. prisilnih in prezgodnjih porok. Tako se bo z izobraževanji o škodljivih kulturnih praksah in hkrati o pravicah otrok najlažje pristopilo do ciljne populacije – romskih deklic in dečkov. Obenem se lahko tako spodbuja krepitev vloge romskih žensk.«

Kot ukrep za doseganje cilja NPUR 2017–2021 določa »aktivnosti za obravnavanje problematike zgodnjih, dogovorjenih in prisilnih porok«. Nosilec ukrepa je MDDSZ, izvajalci pa večnamenski romski centri (VNRC) oziroma izvajalci, izbrani na javnem razpisu za vzpostavitev VNRC. Kazalnik učinka ukrepanja je zmanjšanje števila zgodnjih in prisilnih porok, ciljna vrednost pa je vsaj ena aktivnost v obliki izobraževanj in usposabljanj za romsko skupnost letno. Pri tem je potrebno opozoriti na podobnosti med ciljem, ukrepom in ciljno vrednostjo kazalnika učinka, pri čemer se ukrep zdi najsplošnejši, zapisani cilj dejansko bolj določno opredeli ukrep, medtem ko je pri ciljni vrednosti še dodatno opredeljeno, da se predvidene aktivnosti izvajajo v obliki izobraževanj in usposabljanj. Glede na področje ukrepanja bi bilo bolj smotno, da je cilj ukrepa zmanjšanje pojava zgodnjih, dogovorjenih in prisilnih porok. Pri tem

je število aktivnosti lahko procesni kazalnik, opredeljen kot vsaj ena aktivnost v obliki izobraževanj in usposabljanj za romsko skupnost letno. Kazalnik vpliva (učinka) je lahko število tovrstnih porok, izhodiščna vrednost število tovrstnih pojavov na začetku ukrepanja, ciljna vrednost pa zmanjšano število zgodnjih, dogovorjenih in prisilnih porok, ki se ga z ukrepanjem želi doseči..

Podatkov o izvedenih aktivnosti za obdobje, ki ga obravnava ta evalvacija, ni bilo na voljo in zato vrednotenje tega področja ni mogoče.

Priporočila:

1. Gre za zelo občutljivo področje ukrepanja, ki ga je potrebno nasloviti bolj celovito. Priporočljivo je sprejeti smernice za delo z različnimi skupinami znotraj romske skupnosti in v tem smislu tudi vzpostaviti redne aktivnosti tekom celega leta.
2. Ker mnogi otroci vzpostavljajo stike in komunicirajo prek socialnih omrežij, je zelo priporočljivo med izvajanjem aktivnosti nasloviti tudi to področje.

4.3.4. Cilj: Usklajeno in koordinirano ukrepanje pristojnih institucij v postopkih obravnave primerov zunajzakonskih skupnosti z mladoletnimi osebami

NPUR 2017–2021 (str. 24-25) ugotavlja, da se je od leta 2014, ko je bila objavljena raziskava Inštituta Republike Slovenije za socialno varstvo na temo prisilnih porok romskih deklic, začelo krepiti zavedanje pristojnih institucij, ki so vpete v postopke obravnave primerov zunajzakonskih skupnosti z mladoletnimi osebami, da je potrebno usklajeno in koordinirano delovanje vseh institucij, predvsem v prid obravnavanih mladoletnih oseb. V NPUR 2017–2021 je tudi zapisano, da je Aktiv regijske koordinacije za obravnavo nasilja v družini pri Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije posredoval podatke o 18 primerih begov mladoletnic od doma z namenom ustvarjanja zunajzakonske zveze na različnih koncih Slovenije v letu 2016. Tovrstni primeri se po podatkih aktiva pojavljajo vsako leto. Kadar gre za pobeg otroka, mlajšega od 15 let, se primeri obravnavajo kot kazniva dejanja. Nacionalni program ukrepov ugotavlja, da strokovni delavci tovrstnih primerov niso nikoli jemali zlahka, vendar so se pogosto počutili nemočni, saj so bili pri ukrepanju odvisni od volje mladoletne osebe, njenega mladoletnega partnerja oziroma njegove družine. NPUR 2017–2021 tudi ugotavlja, da se CSD pri obravnavi teh primerov tesno povezujejo z drugimi pristojnimi institucijami, kot so policija, državno tožilstvo in sodišče. Med obravnavo primerov se najpogosteje preverjajo elementi kaznivega dejanja, opredeljenega v 173. členu Kazenskega zakonika, ki se nanaša na spolno dejanje z osebo, ki še ni stara 15 let, kadar obstaja očitno nesorazmerje med zrelostjo storilca in žrtve. Pri tem so navedene ugotovitve, da v tovrstnih primerih znaki kaznivega dejanja v praksi največkrat niso izkazani, saj ne gre za nesorazmerje v letih, deklice pa vstopajo v zvezo prostovoljno. NPUR 2017–2021 ugotavlja, da je kljub temu tovrstna dosedanja praksa odločno nesprejemljiva, ker ne upošteva pravic otrok in posledice

takšnih praks za otrokovo življenje. Nacionalni program ukrepov upošteva, da so CSD in policija že sprejeli nekatere nujne ukrepe, vendar tudi ugotavlja, da je potrebno sprejeti jasne zaveze in protokol ravnanja vseh pristojnih institucij, da se v praksi prepreči sprejem mladostnic v družine, kjer bi se soočile s škodljivim okoljem za njihov nadaljnji razvoj.

Kot ukrep za doseganje cilja na tem področju NPUR 2017–2021 predvideva pripravo protokola ukrepanja v postopkih obravnave primerov zunajzakonskih skupnosti z mladoletnimi osebami. Nosilec ukrepanja je Urad Vlade Republike Slovenije za narodnosti, sodelujoči partnerji so pa MDDSZ, MNZ/policija, Skupnost centrov za socialno delo Slovenije, centri za socialno delo, državno tožilstvo, Ministrstvo za pravosodje (MP) in sodišča. Med kazalnike učinkov ukrepanja na tem področju NPUR 2017–2021 uvršča sprejet jasen protokol ukrepanja, število obravnavanih primerov in število uspešno rešenih primerov na podlagi pripravljene protokola ukrepanja. Ciljna vrednost je pripravljen protokol ukrepanja v letu 2018. Glede na vse navedeno bi bilo smiselno dokument dopolniti na način, da je pripravljen protokol ciljna vrednost kazalnika procesa, med tem ko je pri številu obravnavanih primerov in številu uspešno rešenih primerov na podlagi pripravljene protokola ukrepanja, ki sta dejanska kazalnika vpliva (učinka), potrebno določiti izhodiščne in ciljne vrednosti.

Z namenom uresničevanja ukrepa je Urad Vlade RS za narodnosti v januarju in aprilu 2018 organiziral skupna sestanka pristojnih institucij, ki vključujejo še MDDSZ, MP, MNZ/policija, Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije, okrožna državna tožilstva, Skupnost centrov za socialno delo Slovenije in Aktiv regijske koordinacije za obravnavo nasilja v družini pri Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije. Na sestankih je bilo med ostalim ugotovljeno: a) da so vse pristojne institucije že sprejele smernice, protokole in ustrezna stališča na tem področju ter da priprava posebnega protokola ukrepanja med institucijami ni potrebna; b) da je potrebno tako ozaveščanje Romov o škodljivosti tovrstnih primerov, kakor tudi ozaveščanje zaposlenih v pravosodnih organih, predvsem državnih tožilcev in sodnikov o škodljivosti prisotnih stereotipov o romski kulturi pri njihovem delu; c) da dejavnosti ozaveščanja pripadnikov romske skupnosti o teh temah morajo izvajati državni organi, saj v dobrem delu romske skupnosti še vedno obstaja prepričanje o opravičljivosti tovrstnih praks, da pa je k sodelovanju pri izvajanju aktivnosti nujno povabiti predstavnike romske skupnosti; d) da je potrebno ohranjati medinstitucionalno povezovanje, sodelovanje in izmenjavo izkušenj na tem področju in zagotoviti, da se predstavniki pristojnih institucij periodično srečujejo z namenom spremljanja tega področja. Na podlagi omenjenih sestankov je urad avgusta 2018 organiziral sestanek o ozaveščanju in izobraževanju zaposlenih v pravosodnih organih o delu z romsko skupnostjo, kjer so bile dogovorjene aktivnosti na tem področju od jeseni 2018 do pomladi 2019. Septembra 2018 pa je urad organiziral sestanka o možnostih ozaveščanja pripadnikov romske skupnosti o tovrstnih temah skozi aktivnosti večnamenskih romskih centrov (VNRC) (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 –

dopolnjena).⁴³ Novembra 2018 je Urad za narodnosti organiziral nacionalni posvet o problematiki bega mladoletnih oseb v škodljiva okolja (t. i. prezgodnje poroke) in prisilnih porok romskih otrok, ki so se ga udeležili predstavniki pristojnih institucij (npr. policija, tožilstvo, sodstvo in centri za socialno delo), predstavniki romske skupnosti in nevladnih organizacij.⁴⁴ Na podlagi sodelovanja Urada za narodnosti in Urada Vlade RS za komuniciranje je bila v Javni razpis za sofinanciranje informativno-komunikacijskih in izobraževalnih projektov nevladnih in humanitarnih organizacij v letu 2018 dodana tudi vsebina ozaveščanja o nevarnostih prisilnih in dogovorjenih porok ter določilo, da si mora izvajalec projekta prizadevati projekt organizirati tako, da bo približno tretjina aktivnosti potekala v okoljih, kjer živijo tudi pripadniki romske skupnosti. V ta namen je Urad za narodnosti namenil dodatna finančna sredstva iz svoje proračunske postavke (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Glede na vse navedeno je mogoče ugotoviti, da je obravnavano področje ukrepanja zelo zahtevno, da so bili prvi koraki v smeri naslavljanja tega področja narejeni nedavno in je rezultate in učinke težko pričakovati v kratkem času. Pomemben korak je narejen z aktivnostmi medinstitucionalnega povezovanja in komunikacijskimi aktivnostmi, ki jih izvaja Urad za narodnosti. Gre za prvi korak v smeri učinkovitejšega ukrepanja na tem področju. Smiselno je nadaljevati s temi aktivnostmi in v sodelovanje pritegniti čim širši krog deležnikov, ki lahko na terenu naslavlajo to področje.

Priporočilo:

1. Kljub temu, da je bilo ocenjeno, da so vse pristojne institucije že sprejele smernice, protokole in ustrezna stališča na tem področju in da priprava posebnega protokola ukrepanja med institucijami ni potrebna, se zdi smiselno priporočiti sprejetje enega ali več protokolov medsebojnega sodelovanja med pristojnimi institucijami. Pri tem bi bilo smiselno vključiti vzgojno-izobraževalne institucije, ki vključujejo otroke, ranljive za ta pojav, pa tudi nevladne in druge organizacije, ki so prisotne na terenu in sodelujejo z romsko skupnostjo. Vsekakor je potrebno v prizadevanja vključiti tudi romsko skupnost.

⁴³ Kot je bilo uvodoma zapisano, omenjena priloga vključuje standardizirani obrazec, ki ga je Urad za narodnosti pripravil za namen poročanja o izvedbi ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov. Ker podobni podatki za leto 2018 še niso bili na voljo, smo za namen priprave pregleda uresničevanja ukrepov in nadaljnje analize v dogovoru in z dovoljenjem Urada za narodnosti zaprosili pristojna ministrstva in Urad za narodnosti, kot nosilce ukrepov, da dopolnijo obrazec s podatki o izvajanju ukrepov, in sicer od zadnjega zajema podatkov do 1. junija 2018, to je za obdobje, ki ga zajema ta evalvacija. Zaradi omejenega časa za pripravo evalvacije se je zdelo smiselno nosilcem ukrepov posredovati obrazec, s katerim so že seznanjeni in ga zato lažje dopolnijo. Priloga 2 pričujoče evalvacije vključuje pregled uresničevanja ukrepov po posameznih nosilcih ukrepov.

⁴⁴ Glej http://www.un.gov.si/si/nacionalna_platforma_za_rome/aktualno/.

4.3.5. Cilj: spodbujanje izboljševanja družbeno-ekonomskega položaja pripadnikov in pripadnic romske skupnosti z vzpostavitvijo večnamenskih romskih centrov, v katerih se bodo izvajale vsebine, namenjene njihovi integraciji v družbo in približevanju trgu dela

NPUR 2017–2021 (str. 25-26) za doseg cilja spodbujanja izboljševanja družbenoekonomskega položaja romske skupnosti in njihove integracije v družbo in približevanja trgu dela predvideva en ukrep, in sicer vzpostavitev večnamenskih romskih centrov (VNRC). V nacionalnem programu ukrepov je pri tem zapisano, da je cilj ukrepa tudi »medresorsko povezovanje (na socialnovarstvenem področju, področju izobraževanja, kulture, zdravstva ter na področju zaposlovanja) za oblikovanje celostnega multidisciplinarnega pristopa, pri čemer se bo s koordiniranjem in ponudbo raznih aktivnosti in programov vsebinsko zaokročila pot k večji socialni vključenosti in krepitvi vloge romskega prebivalstva za približevanje trgu dela.« NPUR 2017–2021 poleg tega predvideva, da bo v vsakem VNRC zaposlen vsaj en romski aktivator, njegove naloge pa bi vključevale a) povezovanje vsebin (socialnih, zaposlitvenih, izobraževalnih, kulturnih in zdravstvenih) na področju dela z Romi, ki bodo medresorsko usklajene z Ministrstvom za zdravje (v nadaljevanju MZ), Ministrstvom za kulturo (v nadaljevanju MK), MIZŠ in MDDSZ, b) usmerjanje celotnega delovanja VNRC, ter c) spodbujanje povezovanja in sodelovanje z lokalnim okoljem in z vsemi deležniki, ki izvajajo aktivnosti za izboljšanje družbenoekonomskega položaja romske skupnosti. Nosilec ukrepa je MDDSZ, medtem ko so izvajalci VNRC oziroma upravičenci, izbrani na javnem razpisu.

Kazalnika učinkov, ki ju lahko razumemo kot procesna kazalnika, sta število VNRC in število izvedenih aktivnosti v teh centrih. Ciljni vrednosti sta 11 VNRC in 1650 izvedenih aktivnosti (slednje število je navedeno v rubriki kazalniki učinka, vendar ga je možno razumeti kot ciljno vrednost) v obdobju od 2017 do 2021. To pomeni 150 aktivnosti na posamezni VNRC. Kot izhodiščna vrednost kazalnika je navedeno 8 romskih inkubatorjev iz preteklega projekta v okviru MIZŠ. Kot smo zapisali v delu o izobraževanju, je MDDSZ objavil javni razpis za vzpostavitev večnamenskih romskih centrov, vendar se ta ni navezoval na obstoječe romske izobraževalne inkubatorje, kot je zapisano v NPUR 2017–2021, temveč je v razpisu šlo za vzpostavitev novih prostorov. V nekdanjih inkubatorjih se je nadaljevalo delo na področju izobraževanja, so pa bili ti preimenovani v večnamenske centre (VNC).⁴⁵

Da bi vzpostavili VNRC, je MDDSZ aprila 2017 objavil javni razpis.⁴⁶ VNRC je v razpisu opredeljen kot prostor, ki je namenjen izvajanju različnih aktivnosti za pripadnike romske skupnosti v Republiki Sloveniji (izobraževanje, usposabljanje in

⁴⁵ Večnamenske romske centre (VNRC) torej ne gre enačiti z večnamenskimi centri (VNC).

⁴⁶ Glej

http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1051.

svetovanje ter druženje itd.). Za organizacijo in izvajanje navedenih aktivnosti je zadolžen romski aktivator, ki hkrati usmerja delovanje VNRC. Glavni cilj razpisa je bilo sofinanciranje projektov, ki bodo v VNRC nudili aktivnosti z vsebinami za krepitev socialno-ekonomskega položaja pripadnikov romske skupnosti (pridobivanje novih znanj in kompetenc, ki omogočajo uspešnejši nastop na trgu dela ipd.), za dvig kakovosti življenja, za spodbujanje in krepitev integracije v širšo skupnost in za vzpostavljanje zaupanja in sodelovanja z večinskim prebivalstvom. Javni razpis je hkrati določil, da je romski aktivator dolžan organizirati vsaj 150 uspešno izvedenih aktivnosti v obdobju izvajanja projekta, pri čemer vsaj tretjino uspešno izvedenih aktivnosti morajo predstavljati vsebine, ki jih zagotavljajo resorna ministrstva. Uspešno izvedena aktivnost je aktivnost, ki je bila izvedena v enem dnevu in je trajala najmanj 60 minut ter vključila vsaj 12 pripadnikov romske skupnosti. Aktivnosti je potrebno izvajati kontinuirano in vsebine morajo biti uporabnikom brezplačno na voljo enakomerno celo koledarsko leto, in sicer med celotnim obdobjem izvajanja projekta. Romski aktivator je dolžan vsak dan, ko je VNRC odprt, biti vsaj uro in pol na razpolago uporabnikom za informiranje o razpoložljivih storitvah s področja usposabljanja, izobraževanja, zaposlovanja, preprečevanja, obvladovanja in odpravljanja socialnih stisk in težav. Na javnem razpisu je bilo uspešnih 7 prijaviteljev in so bili VNRC vzpostavljeni v sedmih krajih (Črnomelj, Kočevje, Krško, Lendava, Maribor, Novo mesto, Trebnje). Teh sedem VNRC so vzpostavili eno socialno podjetje, trije centri za socialno delo in tri ljudske univerze. Projektne aktivnosti v večinskem deležu financira Evropski socialni sklad, delno pa državni proračun.⁴⁷ Ugotavljamo, da je NPUR 2017–2021 kot ciljno vrednost določil 11 VNRC in da ciljna vrednost v času priprave tega vrednotenja še ni bila dosežena. Za doseg ciljne vrednosti bodo verjetno potrebni dodatni razpisi.

Glede na dejstvo, da so bile pogodbe z izbranimi izvajalci VNRC sklenjene v oktobru 2017,⁴⁸ da so projektne aktivnosti šele v prvem letu izvajanja, da pa ta evalvacija obravnava uresničevanje ukrepov samo v delu leta 2018, je mogoče ugotoviti, da je v tem trenutku za vrednotenje učinkov delovanja VNRC prezgodaj, še posebej za vrednotenje projektnih aktivnosti, ki se izvajajo v obdobju štirih let. Projekt VNRC je v veliki meri sestavljen iz različnih delavnic (na primer finančne pismenosti, prve pomoči in drugih zdravstvenih delavnic, učne pomoči, ustvarjalnih delavnic, športnih in drugih prostočasnih aktivnosti, taborov za otroke, kuharskih delavnice), pri katerih so konkretni učinki težje merljivi. Tudi pri izvedbi projekta v izbranih krajih, ki jih je zajela naša raziskava, je mogoče opaziti tovrstne pomisleke. *»Zakaj nas kličejo, ker jaz sem razmišljal, ko bo konec projekta, bojo hoteli vedeti kakšni so učinki, kakšni so rezultati. Mi bomo zlahka, zlahka bomo poročali o kazalnikih. Ljudi imamo letos že 625 Romov, imamo 56 delavnic, ampak po moje bo nekdo od zunaj, vsaj jaz bi takole spraševala. Ok, zdaj ste imeli pa toliko ljudi, toliko delavnic ste imeli, kaj ste pa*

⁴⁷ Za informacijo o razpisu in izbranih izvajalcih glej http://www.mddsz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi_in_javna_narocila/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1051.

⁴⁸ Glej http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/8263/.

dosegli, kakšni so pa zdaj učinki. (...) Beležimo svetovalne aktivnosti. Torej, ko posameznik pride, nekaj vpraša, jaz to lahko zabeležim, da je bil pač na uradnih urah, ampak meni je smiselno, da tudi napišem, kaj sem mu pa pomagala in kaj ima on od tega. (...) In pišem torej kakšno vrsto pomoči je rabil, kaj sem mu jaz svetovala in potem čez čas pišem kakšen je bil učinek. Če je mamica prišla k meni reči joj, jaz pa moram otroka cepiti, pa ne vem kaj in kako, jaz ji svetujem ali pa celo kontaktiram zdravstveni dom, pokličem, se dogovorimo za termin, rečem glej, ta pa ta dan, ta pa ta zdravnica ali pa ta sestra te bo čakala, pojdi tja. Če ne moreš, povej, te bom jaz peljala, ker tudi to delamo. In seveda potem, ko pridem nazaj, jaz napišem mamica uspešno oziroma je prispela tja, mamica uredila to.« (Intervjuvanec 8)

Nadalje je treba opozoriti na dejstvo, da so preboji, ki se jih doseže skozi projektne aktivnosti, in udeležba Romov pri posameznih aktivnostih so odvisni od zatečenega stanja na terenu. »Pri nas je lažje bilo, ker mi imamo vseeno infrastrukturo urejeno. Veste, odvisno je od lokalne skupnosti, koliko lokalna skupnost vложи preden mi pridemo, in da je še vedno lokalna skupnost nekako.« »V letošnjem letu smo do sedaj izvedli 67 aktivnosti in vključili 1069 oseb, večkrat sicer. Imamo pa razdeljene aktivnosti, oziroma mi izvajamo večinoma delavnice zaradi tega, ker je bilo razdeljeno, da aktivnosti, takrat, ko jih je manj kot 12, delavnica takrat, ko jih je več, mi smo samo enkrat doslej, pa še to smo se v datumu zmotili, imeli 9 oseb vključenih.« »Je bil ta dogodek ena prelomnica pri nas, potem so bile tudi različne aktivnosti, festival je bil in tako dalje, in tako dalje, in so se mladi začeli med sabo družiti, tako da so začeli sprejemati pripadnike romske skupnosti v svojo družbo.« (Intervjuvanec 19) Ker je po razpisu uspešno izpeljana aktivnost le tista aktivnost, ki vključi najmanj 12 romskih udeležencev, je v nekaterih okoljih organizacija teh aktivnosti bolj zahtevna. »Recimo jaz opažam, da zunanji oziroma nekdo, ki bo ta razpis prebral, o, to je super, super, toliko delavnic, ampak, da ti spelješ eno delavnico, ni dovolj, da ti napišeš vabilo, ga pošlješ. To ni to. Z vabilom k njemu, pogovoriti se. Glej, to pa to bomo delali, tega pa tega, a ste pripravljeni? Smo. To kakšen teden prej. Dva dni prej ga moraš poklicati.« (Intervjuvanec 9) »Če hočeš imeti dobro delavnico, potem boš povabil tistega, ki veš, da je sprejet med Romi. Jaz ne morem poklicati, ne vem, mogoče bom krivična... (...) Pol ure kasneje, oni več ne bodo tega vedeli. Se pravi kako izpeljujemo zadeve, najbrž vas to zanima, kako pa zares nam uspeva. Uspeva nam tako, da povabimo tiste osebe, ki, za katere vemo, da so že delali z Romi, so empatični, lahko z njimi sodelujemo, in da so v ozadju tudi financirani iz drugih ministrstev oziroma inštitucij.« (Intervjuvanec 8) »Veliko energije pa časa gre v bistvu v motivacijo ljudi, da pridejo na neko delavnico, tako da jaz bi si želela seveda še več. Pričakujem, da bomo s časom prišli tudi še do večjih števil.« (Intervjuvanec 14)

Iz razpisa za vzpostavitev VNRC je razvidno, da je dolžnost romskega aktivatorja organizirati aktivnosti v VNRC, pa tudi biti uro in pol na voljo uporabnikom za informacije in svetovanje. Pri tem je delo romskega aktivatorja predvsem osredotočeno na organizacijo skupinskih aktivnosti oziroma delavnic in na motiviranje pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, da se jih udeležijo. Na podlagi izkušenj izvajalcev iz nekaterih okoljih se zdi potrebno premisliti o delnem premiku težišča projektnih aktivnosti na direktno in bolj individualizirano delo z romskimi uporabniki.

»Zato je tudi pomembno delati v majhnih skupinah, ena na ena, ker v masi se ne marajo izpostavljeni. Nikoli se ne marajo izpostavljeni.« (Intervjuvanec 8) »Jaz sem vsak dan prisotna v romskem naselju, načeloma v dopoldanskem času, kjer naj bi uro pa pol omogočala njim kot ene uradne ure, kar pomeni, da sem jaz pripadnikom romske skupnosti sem tam na voljo za različna vprašanja ali pa, ne vem, pri izpolnjevanju različnih obrazcev ali včasih preberemo kakšno pošto, ki jo ne razumejo, karkoli, v bistvu na razpolago za to, kar oni potrebujejo, kar izrazijo, ne.« (Intervjuvanec 14) »V bistvu nekdo bi moral biti stalno notri v naselju, pa ne delati, v bistvu samo opozarjati. Oni bi naredili, samo, ne vem, ali nimajo tega občutka, da bi naredili, nekateri ne znajo, nekateri nimajo pogojev, nekoga, da jih usmerja in rine. Daj, to še naredi, pa ne znam, znaš, daj, daj, ne. Potem, ko naredi, je tisto zadovoljstvo, joj pa res znam, ne, samo ga moraš usmerjati.« (Intervjuvanec 9) »Če bi lahko spremenila, no, bi recimo v enem delu vsaj to, da bi bila možnost bolj individualnega dela, ne, ne pa da sem obremenjena z 150 aktivnostmi, kjer mora biti 12 udeležencev vsaj eno uro, zato ker se mi zdi, da vseeno imamo neke družine, ki si, bi bile pripravljene ali pa si tudi celo želijo in tudi rabijo, ne vem, neke bolj individualne pomoči, ne, in bi bil tako bolj napredek verjetno viden, ne. tako da, če bi bilo recimo ta možnost, ne vem, da bi lahko tako, no, bi bila jaz za to mislim.« (Intervjuvanec 14)

Priporočilo:

1. Kljub dejstvu, da so v obstoječem razpisu VNRC zastavljeni kot skupnostni centri, kjer se odvijajo različne skupinske aktivnosti, namenjene socialni aktivaciji in socialnem vključevanju romske skupnosti ter tudi športnim, prostočasnim in drugim družbenim dogodkom, je priporočljivo delo romskega aktivatorja usmeriti tudi v bolj direktno in individualizirano delo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti.

Poleg tega bi bilo koristno, če bi bodoči razpisi za podobne projekte vključevali možnost oblikovanja številčnejših timov, ki bi delovali kot romski aktivatorji ali zagovorniki. Ti bi se poleg organizacije skupinskih aktivnosti lahko lažje osredotočali na bolj specializirano in individualizirano delo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti. Pri tem bi bilo potrebno omogočiti večje sodelovanje pripadnikov in pripadnic romske skupnosti, ki bi se jim lahko nudilo mentorstvo in bi se hkrati usposabljali in zaposlovali.

4.3.6. Cilj: zagotavljanje pogojev pripadnic in pripadnikov romske skupnosti za vključevanje v ustrezno štipendijsko politiko

NPUR 2017–2021 (str. 27) ugotavlja, da na podlagi splošnih pogojev za pridobitev štipendij za sekundarno in terciarno izobraževanje, ki jih določa Zakon o štipendiranju, tudi pripadnice in pripadniki romske skupnosti lahko zaprosijo za štipendijo, pri čemer je treba poskrbeti, da se jih informira o možnosti štipendiranja. To naj bi pripomoglo k temu, da bi se v večjem številu odločali za nadaljevanje šolanja na srednješolski ravni.

NPUR 2017–2021 za doseganje cilja na tem področju predvideva ukrep spodbujanja informiranosti pripadnic in pripadnikov romske skupnosti o možnostih štipendiranja. NPUR 2017–2021 tudi predvideva, da se bo ta ukrep izvajal prek osnovnih šol, centrov za socialno delo in lokalnih skupnosti v regijah, kjer se šolajo pripadnice in pripadniki romske skupnosti. Predvideni nosilec ukrepa je MDDSZ, sodelujoči partnerji pa so MIZŠ, centri za socialno delo in lokalne skupnosti. Kot kazalnik učinka je navedeno število Romov, vključenih v ukrep. Izhodiščna vrednost je enaka ciljni in znaša 250. Glede na dejstvo, da se ukrep nanaša na spodbujanje Romov za vključitev v obstoječo shemo štipendiranja, bi bilo smiselno, da je kot kazalnik učinkov navedeno tudi število Romov, ki so pridobili štipendijo, saj bi se na ta način učinki ukrepanja lažje merili.

Podatki o številu Romov, vključenih v ukrep v obdobju, ki ga obravnava evalvacija, niso bili na voljo in zato učinka ukrepa ni mogoče vrednotiti.

Priporočilo:

1. Romska skupnost je ena izmed najranljivejših družbenih skupin na vseh področjih življenja in se Romi, ki se izobražujejo, večinoma soočajo z nespodbudnim okoljem, ki močno vpliva na njihov napredek pri izobraževanju. Zato bi potrebovali pozitivne ukrepe na področju štipendiranja, ki bi jih povezovali z drugimi ukrepi. Priporočljivo bi bilo prednostno obravnavati Rome pri politikah štipendiranja in nastanitve v dijaških oziroma študentskih domovih.

4.4. Zdravstveno varstvo

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju zdravstvenega varstva želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: izboljšati storitve zdravstvenega varstva in jih približati Romom ter povečati njihovo ozaveščenost o vprašanjih v zvezi z zdravjem in zdravstvenim varstvom, predvsem s poudarkom na zdravju žensk in otrok.

Ta strateški cilj je konkretiziran v dveh posebnih ciljnih, za dosego teh ciljev pa so določeni ukrepi.

4.4.1. Cilj: odpravljanje strukturnih, institucionalnih, medodnosnih in individualnih preprek pri koriščenju zdravstvenih storitev v mreži zdravstvenega varstva ter oblikovanje in posredovanje Romom dostopnih, v skupnost vključenih proaktivnih zdravstvenih vsebin

NPUR 2017–2021 (str. 28) med drugim ugotavlja, da pogosta socialna izključenost Romov in odsotnost podpornih družbenih mrež neredko imata za učinek njihovo izključenost iz sistemov zdravstvene oskrbe in poglobljanje nezdravega življenjskega sloga, njihovo slabo zdravstveno stanje se pa pripisuje manj primerni zdravstveni oskrbi, ki vključuje tako finančne ovire pri uporabi zdravstvenih storitev kot tudi nefinančne (psihološke, odnosne in socialne). Slabo zdravstveno stanje je tudi učinek neprimernih bivališč in nestabilnega življenjskega okolja.

Da bi pripadnicam in pripadnikom romske skupnosti zagotovili dostopnost do zdravstvenega varstva, je v NPUR 2017–2021 predviden ukrep posredovanja zdravstvenih vsebin, programov, delavnic in izobraževanj; prenosa dobrih praks, namenjenih Romom, v skupnostih, v katerih živijo; ter izobraževanja in ozaveščanja strokovne javnosti. Nosilca ukrepa sta Ministrstvo za zdravje (MZ) in Urad za narodnosti, kot sodelujoči partnerji pa so v nacionalnem programu ukrepov navedeni Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), zdravstveni zavodi, strokovni delavci s področja zdravstva in skrbi za Rome, prostovoljci, strokovna združenja, humanitarne organizacije, Zveza Romov Slovenije, Romani Union, Svet romske skupnosti Republike Slovenije in ljudske univerze na posameznem območju.

NPUR 2017–2021 navaja več kazalnikov učinkov ukrepanja in sicer: število vključenih Romov (po starosti in spolu) v vseh romskih naseljih v aktivnosti posredovanja zdravstvenih vsebin; število vključenih Romov v programe ozaveščanja o delovanju sistema javnega zdravstva in o dostopnosti zdravstvene pomoči pri splošnem in specialističnem zdravniku; vzpostavljena evidenca najbolj perečih problemov na področju zdravstva in njihovih služb v romskih naseljih s predlogi za rešitev; evidenca števila oseb brez zavarovanja in pomoč pri urejanju zavarovanja; število vključenih mladih Romov s končano zdravstveno šolo oziroma ustrezno izobrazbo na področju zdravstva v izvajane projekte s primerno vlogo. Glede na navedene kazalnike lahko ugotovimo, da jih pri navedbi ciljnih vrednosti kazalnikov (pri čemer je izhodiščna vrednost 0) nacionalni program ukrepov ne upošteva in vključuje eno samo splošno ciljno vrednost, ki je

opredeljena kot »najmanj ena letna aktivnost, ki zajema romska naselja v Sloveniji«. Pri tem pa dokument ne določi načrtovani zajem naselij v tem časovnem obdobju. Zato je smiselno dokument dopolniti s ciljnim vrednostmi predvidenih kazalnikov in s tem omogočiti spremljanje doseganja predvidenega cilja na tem področju. Hkrati se zdi smiselno opozoriti, da kazalniki učinka vključujejo evidenco najbolj perečih problemov na področju zdravstva v romskih naseljih in evidenco števila oseb brez zavarovanja, ki jim je treba pomagati, da to tega pridejo. Glede na to, da NPUR 2017–2021 opozarja na izključenost romskega prebivalstva iz sistemov zdravstvene oskrbe, bi bilo koristno tovrstne informacije imeti že med načrtovanjem ukrepov.

Z namenom izvajanja ukrepa in doseganje cilja na tem področju je MZ avgusta 2017 objavil Javni razpis za sofinanciranje programov zdravstvenega varstva s poudarkom na zdravju romskih mladostnic, žensk in otrok. Predmet razpisa so bili programi pomoči, svetovanja in oskrbe ogroženih, ranljivih romskih skupin. V ospredju so vsebine, ki se nanašajo na spolno vzgojo, skrb za splošno in osebno higieno, kontracepcijo, samopregledovanje dojk, zdravstveno, socialno in pravno varstvo mladoletnih mater in njihovih otrok, vlogo ženske v povezavi z njenimi pravicami o odločanju o rojstvu in odnosu do in vzgoji otrok, posebna pozornost pa je bila namenjena pogostim nosečnostim in splavom mladoletnih deklet ter kroničnim boleznim dihal majhnih otrok. Ključni cilj razpisa je bil zagotoviti kvalitetnejše življenje in zdravje Romov.⁴⁹

Na razpis so se prijavili trije izvajalci in so bili vsi uspešni. Rdeči križ Slovenije OE Novo mesto je prijavil program Zdravstveno ozaveščanje Rominj – Zdravo, Nacionalni inštitut za javno zdravje OE Murska Sobota je prijavil program Reproduktivno zdravje in zdrava spolnost – program ozaveščanja in izobraževanja romskih pomočnikov, Romsko društvo Romani Union pa je prijavilo program Romska ženska – zdrava, enakopravna, odločna. Programi so se začeli izvajati v letu 2017 in se izvajajo tudi v letu 2018.

V času priprave te evalvacije so dostopni podatki o izvajanju programov do konca aprila 2018. Program Rdečega križa OE Novo mesto se izvaja na terenu in vključuje: a) preventivne zdravstvene delavnice na temo odraščanja, spolnosti, čustvovanja, preprečevanja zgodnjih nosečnosti in prevzemanja odgovornosti za lastno zdravje; b) preventivne meritve krvnega tlaka, krvnega sladkorja in holesterola ter prikaze osnovne prve pomoči, temeljnih postopkov oživljanja in uporabe avtomatskega zunanega defibrilatorja in c) preventivno svetovalno delo – mobilno svetovalno službo, ki zajema informiranje in svetovanje o zdravstvenem zavarovanju, vzpostavljanje stikov z osebnim zdravnikom, zobozdravnikom in drugimi specialističnimi zdravstvenimi storitvami v skladu s potrebami, spodbujanje pridobitve izobrazbe (dokončanje osnovne šole), informiranje o zdravem življenjskem slogu in zdravi prehrani ter pomenu osebne higiene in urejenosti doma. Do konca aprila 2018 se je programa udeležilo okoli 160 Romov (60% žensk in 40% moških), opravljeno pa je bilo 180 ur svetovanj in delavnic v vseh romskih naseljih.

⁴⁹ Glej www.mz.gov.si/fileadmin/mz.gov.si/pageuploads/javni_razpisi/11082017/JAVNI_RAZPIS_Ur_List.doc.

Med pozitivne izkušnje izvajalci beležijo nadpovprečen interes romskih deklic in dečkov za predavanja o temi odraščanja, spolnosti in čustvovanja, ter izboljšanje medinstitucionalnega sodelovanja in vzpostavitve odnosa z romsko skupnostjo, medtem ko negativne izkušnje vključujejo oteženo delo zaradi skrajšanja trajanja projekta (saj navezovanje stikov in vzpostavljanje vzajemnega zaupnega odnosa z Romi zahteva zelo veliko časa) in neurejene življenjske razmere v naseljih, ki ogrožajo zdravje romskega prebivalstva. Izvajalci so med predloge za nadaljnje ukrepanje uvrstili naslednje: potrebo po trajnejših programih v trajanju vsaj 5 let, saj je delo z romsko skupnostjo delo na daljši rok in zahteva več kadrov in finančnih sredstev, medtem ko kratki programi ne zagotavljajo trajnosti rezultatov; potrebo po komunalni in infrastrukturni ureditvi naselij, ki je pogoj za izboljšanje razmer na terenu; potrebo po ozaveščanju moških o pomenu reproduktivnega zdravja žensk (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).⁵⁰

Nacionalni inštitut za javno zdravje OE Murska Sobota je v sklopu svojega projekta pripravil program izobraževanja, ki so ga izvajali v obliki delavnic o temi spolnega zdravja. Pilotna delavnica je bila namenjena romskim pomočnikom, izvedeno pa je bilo tudi 5 delavnic za romske ženske, stare od 17-43 let. Delavnice so se nanašale na zdravo spolnost, spolno vedenje, kontracepcijo, spolno prenosljive bolezni in spolne zlorabe. Do konca aprila je bilo v projekt vključenih 20 romskih pomočnikov in 20 romskih žensk. Izvajalci so kot pozitivne izkušnje navedli dobro sprejetost delavnic pri romskih pomočnikih in ženskah v romskih naseljih, med slabe izkušnje pa sodi slaba udeležba romskih žensk na delavnicah. Ugotovili so, da tema zdrave spolnosti še vedno predstavlja zelo občutljivo temo. Med predloge za nadaljnje ukrepanje so izvajalci vključili: potrebo, da se v stalni program izobraževanja za romske pomočnike v okviru Centra šolskih in obšolskih dejavnosti vključijo vsebine o zdravju, ker imajo pomočniki pomembno vlogo posrednega člana med vzgojno-izobraževalnimi institucijami in romsko skupnostjo; potrebo, da se vodje večnamenskih romskih centrov, ki imajo neposreden stik z romskimi ženskami, izobrazijo na področju zdravja in spolnega zdravja (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Program romskega društva Romani union vključuje delo na terenu, kjer skozi svetovanja, oskrbo in programe pomoči romske ženske in mladostnice izobražujejo in informirajo o pomembnosti lastnega zdravja, obiskovanja ginekologa, varne spolnosti, higiene, kontracepcije, nevarnosti zgodnjih nosečnosti in splavov, o zdravstvenih in socialnih pravicah mladih romskih mater in žensk, o pogostih boleznih, ki prizadevajo predvsem ženske, o enakopravnem položaju romskih žensk in deklet ter o kroničnih boleznih dihal otrok. V okviru programa so bila strokovnem kadru institucij, ki sodelujejo pri izvajanju projekta, posredovana znanja in informacije o romski skupnosti, specifični položaja romskih žensk ter izbiri ustreznega pristopa do romskih žensk. Do konca aprila 2018 je bilo v sklopu projekta izvedeno svetovanje in oskrba na terenu v naseljih SV Slovenije, ki je vključila 59 romskih žensk, starih od 13-73 let. Izvajalci so med izvedbo projekta

⁵⁰ Novejših podatkov s področja zdravstvenega varstva nismo prejeli in je priloga 2 te evalvacije enaka prilogi 1 k Petemu poročilu Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Sloveniji.

ugotovili: a) da so romske mladostnice zelo sramežljive in se počutijo manjvredne in nerazumljene, ker je v skupnosti spolnost še vedno tabu tema; b) da udeleženke imajo kar nekaj negativnih izkušenj z ginekologi in centri za socialno delo, kjer zaradi komunikacijskih in kulturnih ovir ali neurejenega statusa prihaja do konfliktov in neenakega obravnavanja; c) da se ženske med seboj posvetujejo glede ginekoloških težav, vendar se pogosto zgodi, da ne pridejo do izbranega ginekologa, ki bi jim lahko svetoval, in potem razpolagajo z napačnimi informacijami. Izvajalci med predloge za nadaljnje ukrepanje med drugim navajajo: nadgradnjo že obstoječih programov svetovanj na terenu; vzpostavitev romskega koordinatorja na področju zdravja po zgledu tistega v vzgojno-izobraževalnih institucijah; usposabljanje strokovnega kadra glede položaja romske skupnosti in romskih žensk ter ustreznega pristopa do romskih žensk in mladostnic; izvajanje ukrepov za povečanje obiska institucij, kjer romske ženske in mladostnice lahko pridobijo informacije o svojih zdravstvenih in socialnih pravicah, in izvajanje ukrepov za povečanje enakopravnosti romskih žensk znotraj romske skupnosti in v širšem družbenem okolju (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Raziskav o zdravju pripadnic in pripadnikov romske skupnosti je pri nas malo. Po razpoložljivih informacijah je bila prva raziskava o zdravju Romov »Dejavniki tveganja za nenalezljive bolezni pri odraslih prebivalcih romske skupnosti« izvedena med letoma 2005 in 2006 in je zajela Pomurje. Pokazala je slabše zdravstveno stanje romske populacije v primerjavi s preostalimi prebivalci Pomurja pri vseh izbranih kazalnikih (Belović in dr., 2015). »Ocena rabe zdravstvenih storitev v populaciji romskih žensk in otrok v Sloveniji – Prispevek k zmanjševanju neenakosti v zdravju« je po naših informacijah edina raziskava o zdravju romskega prebivalstva, ki je poleg Pomurja zajela tudi druge dele Slovenije. Ta je bila izvedena v sklopu projekta, ki je med letoma 2008 in 2009 izveden v okviru Ciljno –raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006- 2013«. Raziskava je vključila skupno 326 žensk in je med ostalim pokazala, da ima 95,1 % respondentk v Pomurju in 94,8 % v preostalih delih Slovenije obvezno zdravstveno zavarovanje, dodatno zavarovanje pa je imelo 74,2 % respondentk v Pomurju in 69 % v drugih krajih. Raziskava je tudi pokazala, da so ženske, stare med 19-25 let, najbolj rizična skupina glede dodatnega zdravstvenega zavarovanja. Med njimi je le 59,7 % imelo dodatno zavarovanje. V raziskavi je 40 % žensk poročalo o bolečinah v prsih med telesno dejavnostjo, 70 % pa o bolečinah v križu, vratu in sklepih. O depresiji je poročalo 37,7 % anketirank iz Pomurja in 55,2 % iz ostalih krajev. V tednu pred izvedbo raziskave je jemalo zdravila 73,2 % žensk iz Pomurja in 60,3 % iz ostalih krajev (Belović in dr.; projekt je potekal med letoma 2008 in 2009, letnica izida publikacije ni navedena).

Glede na navedene podatke in ugotovitve izvajalcev programov (nekatero zdravstvene vsebine izvajajo tudi večnamenski romski centri) je mogoče ugotoviti, da razpisi za izvajanje krajših programov ne morejo zagotoviti ustrezno naslavljanje zatečenega stanja na področju zdravja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti. Zatečeno stanje, ki kaže na slabo zdravje romskega prebivalstva in njihovo slabo vključenost v sistem zdravstvenega varstva, je potrebno naslavljanje s sistematičnimi ukrepi skozi daljše obdobje. Romsko prebivalstvo se sooča z večplastno marginalizacijo. Že pridobitev zaupanja tako

ranljive populacije, ki je predpogoj za delo na izboljšanju razmer, terja tako čas kot zadostne finančne vire in kadre.

Priporočila:

1. Potrebno je v sodelovanju z romsko skupnostjo pripraviti strategijo za zdravje Romov, ki bi določila konkretne cilje in celovit nabor ukrepov za izboljšanje stanja na področju zdravstvene vključenosti pripadnic in pripadnikov romske skupnosti.
2. Potrebno je sprejeti program redne prisotnosti strokovnega kadra v naseljih in krajih, kjer živijo pripadnice in pripadniki romske skupnosti.
3. Po zgledu vzgojno-izobraževalnega področja, kjer se je institut romskega pomočnika izkazal kot ustrezna rešitev, je smiselno vzpostaviti institut romskega zdravstvenega pomočnika, ki bi deloval kot most med romsko skupnostjo in institucijami zdravstvenega sistema.
4. Potrebno je okrepiti usposabljanje in izobraževanje zdravstvenega kadra za delo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti.

4.4.2. Cilj: uspešno vključevanje Romov v okolje – zdrav življenjski slog

Za doseg navedenega cilja NPUR 2017–2021 (str. 30-31) določa en ukrep, ki zajema izboljšanje kompetenc zdravstvenih delavcev, povezovanje in krepitev sodelovanja zdravstvenih delavcev z romskimi pomočniki in spodbujanje romske populacije za zdrav življenjski slog. NPUR 2017–2021 nadalje predvideva doseganje naslednjih rezultatov z uresničevanjem ukrepa: a) izboljšanje kompetenc zdravstvenih delavcev za delo z romsko populacijo, b) oblikovane prilagojene zdravstveno-vzgojne vsebine za krepitev zdravja Romov in c) povečanje deleža Romov, ki so ob koncu programov vključeni v usposabljanje.

Kot kazalnik učinka NPUR 2017–2021 določa število oseb ranljivih skupin, vključenih v izobraževanje oziroma usposabljanje, pri čem ciljna vrednost vključuje najmanj tri zdravstvene vsebine v vsakem od enajstih večnamenskih centrov.⁵¹ Glede na navedeni kazalnik učinka, bi bilo smiselno, da tudi ta ima ciljno vrednost, ki se je želi doseči. Nosilec ukrepa je Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), sodelujoči partnerji so pa MZ, MDDSZ, MIZŠ, MK, zdravstveni zavodi, strokovni delavci s področja zdravstva in skrbi za Rome, romski pomočniki in koordinatorji ter lokalne skupnosti. Ukrep se financira iz sredstev Evropskega socialnega sklada. NPUR 2017–2021 predvideva, da se bo ukrep izvajal med letoma 2016 in 2018, kar pomeni, da se je začel izvajati še pred sprejetjem nacionalnega programa in se bo zaključil pred njegovim iztekom.

⁵¹ Kot že zapisano, v tem trenutku je v Sloveniji delujočih 7 večnamenskih romskih centrov (VNRC).

Nacionalni inštitut za javno zdravje OE Murska Sobota je v letu 2017 in do konca aprila 2018 za namen ukrepa pripravil program izobraževanja za romske pomočnike. Ta je obravnaval zdrav življenjski slog, zdravo prehrano šolarjev in duševno zdravje otrok in mladostnikov. Na podlagi oblikovanega programa sta bili izvedeni 2 izobraževanja za romske pomočnike in še 7 prenosov delavnic v romska okolja. Poleg omenjenega je bilo izvedena tudi okrogla miza o dostopnosti romske populacije do zdravstvenih storitev. Skupno je bilo v program izobraževanja vključenih 28 romskih pomočnikov, 40 oseb pa se je vključilo v delavnice v romskih okoljih. Med pozitivne izkušnje izvajalci prištevajo delo z romskimi pomočniki in sodelovanje z Zvezo Romov Slovenije pri pripravi okrogle mize, med negativne pa slabo udeležbo pripadnic in pripadnikov romske skupnosti na delavnicah v romskih okoljih. Med predloge za nadaljnje ukrepanje so izvajalci navedli potrebo po vključitvi vsebin spodbujanja zdravega življenjskega sloga v stalno strokovno usposabljanje romskih pomočnikov, potrebo po strokovnem usposabljanju vodij večnamenskih romskih centrov na področju spodbujanja zdravega življenjskega sloga in duševnega zdravja ter vključevanje lokalnih skupnosti pri omogočanju izboljšanja pogojev bivanja v romskih naseljih, saj slabi življenjski pogoji onemogočajo izboljšanje zdravja prebivalcev romske skupnosti (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Glede na navedeno je mogoče opaziti, da so romski pomočniki zaradi svojega položaja kot posrednika med vzgojno-izobraževalnimi institucijami in romsko skupnostjo in zaradi svoje vključenosti v delo z otroki dojeti kot možni multiplikatorji vsebin s področja zdravja in zdravega življenjskega sloga in prenašalci le-teh v romsko skupnost. Pri tem je vendarle treba opozoriti na siceršnjo zahtevnost njihovega dela v osnovnih šolah in njihovo predvideno večjo vključenost v predšolsko vzgojo. Enako velja tudi za morebitni angažma romskega aktivatorja. Zato bi bilo smiselno, kot je bilo predlagano v prejšnji točki, premisliti o oblikovanju modela romskega zdravstvenega pomočnika, ki bi lahko deloval kot most med zdravstvenimi institucijami in romsko skupnostjo in bi hkrati posredoval zdravstvene vsebine v romsko skupnost. Potrebno je omeniti tudi slabo udeležbo pripadnic in pripadnikov romske skupnosti na projektnih delavnicah, ki jo najbrž gre razumeti kot signal, da je za doseganje cilja boljšega zdravja in bolj zdravega življenjskega sloga romske populacije potrebna bolj redna prisotnost zdravstvenega kadra v romski skupnosti. (Glej smiselno priporočila k prejšnji točki.)

4.5. Bivanjske razmere in dostop do stanovanj

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju bivanjskih razmer in dostopa do stanovanja želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: izboljšati bivanjske razmere Romov, pospešiti ureditev naselij, kjer večinsko živi romsko prebivalstvo, v skladu z nacionalnimi zakonskimi zahtevami zagotoviti dostop do javnih dobrin, kot sta dostopa do vode in električne energije, in spodbujati odpravo dejanskega prostorskega ločevanja, ki je rezultat zgodovinskega naseljevanja Romov in dolgoletne izključenosti iz družbenega življenja.

Ta strateški cilj je konkretiziran v dveh posebnih ciljnih, pri čemer so za dosego teh ciljev določeni tudi ukrepi.

4.5.1. Cilj: vključevanje naselij, kjer večinsko živijo Romi, v poselitveni sistem Slovenije in z dodatnimi ukrepi preprečitev nadaljnje izoliranosti, segregacije in getoizacije teh naselij

NPUR 2017–2021 (str. 32-33) med drugim navaja, da so romska naselja v Sloveniji praviloma na obrobju naseljenih območij ali so ločena od drugih naselij in se nahajajo na izoliranih območjih zunaj naselij. Romska naselja so v večini primerov postavljena na zemljiščih, ki so namenjena kmetijstvu, ali so na ogroženih ali zavarovanih območjih. Objekti v romskih naseljih so praviloma nelegalni, zgrajeni na tujih zemljiščih in niso priključeni na gospodarsko javno infrastrukturo. Cilji ukrepanja na področju bivanjskih razmer so zato prostorska preveritev objektov in stanja romskih naselij, ohranitev obstoječih lokacij romskih naselij, njihova vključitev v poselitveni sistem države ter celovito urbanistično in infrastrukturno urejanje romskih naselij. Z namenom pregleda trenutnega stanja prostorske problematike po posameznih romskih naseljih in pripravo predlogov za njihovo reševanje je Vlada Republike Slovenije 11. 5. 2017 ustanovila Medresorsko delovno skupino za reševanje prostorske problematike Romov. Glavne naloge delovne skupine so: a) priprava pregleda stanja prostorske problematike po posameznih romskih naseljih v Sloveniji, b) priprava pregleda in analize dobrih praks urejanja prostorske problematike in bivalnih razmer Romov in c) priprava predloga ukrepov (zakonodajnih, organizacijskih, finančnih ipd.) za ureditev prostorske problematike in izboljšanje bivalnih razmer Romov. Za doseganje predvidenega cilja NPUR 2017–2021 določa 6 ukrepov.

Prvi predvideni ukrep je priprava priporočil za občine, kjer živijo Romi, da v postopku priprave občinskega prostorskega načrta (OPN) ali sprememb in dopolnitev OPN obravnavajo evidentirana obstoječa romska naselja. Nosilec ukrepa je Ministrstvo za okolje in prostor (v nadaljevanju MOP). NPUR 2017–2021 kot kazalnike učinkov določa: a) izdelana in posredovana priporočila občinam, kjer živijo Romi, b) podatke, ali občine pri pripravi OPN ali sprememb in dopolnitev OPN upoštevajo priporočila glede obravnave romskih naselij in c) število pozitivno rešenih pobud za opredelitev romskih naselij v okviru priprave OPN ali sprememb in dopolnitev OPN. Pri tem je izhodiščna vrednost kazalnikov število romskih naselij, ki so jih občine že vključile v poselitveni sistem Slovenije (opredelitev romskega naselja v OPN na način, da sta mogoča legalizacija in

nadaljnje urejanje oziroma razvoj), medtem ko je ciljna vrednost, da so vsa evidentirana obstoječa romska naselja vključena v poselitveni sistem Slovenije.

Po dostopnih podatkih je osnutek priporočil bil pripravljen, končni predlog pa bo pripravljen po obravnavi Zaključnega poročila o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike romskih naselij na vladi in bo posredovan občinam z romskimi naselji (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).⁵²

Drugi ukrep, ki ga NPUR 2017–2021 na tem področju predvideva, je priprava predlogov rešitev za izboljšanje bivalnih razmer Romov po posameznih romskih naseljih na podlagi pregleda trenutnega stanja prostorske problematike. V NPUR 2017–2021 je zapisano, da so sodelujoči partnerji pri tem ukrepu Vlada RS, MOP, druga pristojna ministrstva in vladne službe, Svet romske skupnosti Republike Slovenije in združenja občin, pri čemer so kot kazalniki učinka navedeni: a) ustanovitev medresorske delovne skupine, b) število romskih naselij, v katerih je stanje prostorske problematike pregledala medresorska delovna skupina in c) število romskih naselij, urejenih na podlagi predlogov medresorske delovne skupine. Pri tem je izhodiščna vrednost število romskih naselij, v katerih so bivalne razmere izboljšane in veljajo za primer dobre prakse, med tem ko je ciljna vrednost, da so bivalne razmere izboljšane v vseh evidentiranih obstoječih romskih naseljih.

Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov je delovala od 11. 5. 2017 do 31. 5. 2018. Zaključno poročilo o delovanju medresorske skupine je bilo pripravljeno konec septembra 2018, zaradi menjave Vlade Republike Slovenije pa bo celotno zaključno poročilo s predlogi znova predmet medresorskega usklajevanja.

Kot smo omenili, je imela delovna skupina tri osnovne naloge. Prva naloga je bila priprava pregleda stanja prostorske problematike po posameznih romskih naseljih v Sloveniji, pri čemer se je obstoječe podatke o romskih naseljih ažuriralo s pomočjo vprašalnika za občine ter s podatki, ki so dostopni iz javnih evidenc. Romsko naselje bilo opredeljeno kot strnjena poselitev z najmanj tremi stavbami, ki je prostorsko ločena od drugih, medtem ko se kot romsko naselje ne obravnavajo tiste posamezne lokacije oziroma hiše v naseljih, kjer Romi živijo pomešani z neromskim prebivalstvom. Do 29. 9. 2017 je izpolnjene vprašalnike vrnilo 10 občin, s pomočjo Skupnosti občin Slovenije in po telefonu je do 27. 11. 2017 odgovorilo skupno 25 od 26 zaprosenih občin. Delovna skupina je tako zbrane podatke uredila v pregledno tabelo in jih poslala občinam za potrditev pristnosti podatkov, razjasnitev razhajanj med podatki iz različnih virov, pojasnitev manjkajočih ali nepopolnih podatkov ter navedbo načrtovanih ukrepov, če v katerem izmed romskih naselij osnovne stanovanjske razmere niso zagotovljene. Dopolnitev oziroma potrditev zbranih podatkov je poslalo 17 od 25 zaprosenih občin. Zbrani podatki so pokazali, da je v Sloveniji 25 občin z romskim prebivalstvom. Skupno je bilo naštetih 83 romskih naselij s 6631 prebivalcev. Delež prebivalcev romskih naselij s priključkom na javni vodovod je 81 %, s priključkom

⁵² Priloga s standardiziranim obrazcem, dopolnjena s strani MOP, prejeta 4.10.2018.

na javno kanalizacijo 32 %, medtem ko je delež stavb z legalnim priključkom na električno omrežje 59 %.

Druga naloga delovna skupine je bila priprava pregleda in analize dobrih praks urejanja prostorske problematike in bivalnih razmer Romov. Pri tem je delovna skupina ugotovila, da je namesto splošnega izpostavljanja romskih naselij kot primerov dobre prakse smiselno poiskati pozitivne primere reševanja posameznih izzivov s področja urejanja prostorske problematike. Znotraj tega sklopa je delovna komisija na podlagi vseh izdelanih gradiv in informacij, ki so jih v izpolnjenih vprašalnikih poslale občine, pripravila predlog ključnih področij urejanja romskih naselij, ki vključujejo naslednje: a) odločitev občine, da bo romsko naselje urejala; b) vključitev romskega naselja v postopek priprave izvedbenega prostorskega akta (OPN, OPPN), c) ureditev lastništva zemljišč, d) opremljanje stavbnih zemljišč v romskem naselju; e) urejanje stanovanjskih razmer Romov in f) vključitev romskega naselja v sistem naselij v državi.

Tretja naloga delovne komisije je bila priprava predloga ukrepov (zakonodajnih, organizacijskih, finančnih, ipd.) za ureditev prostorske problematike in izboljšanje bivalnih razmer Romov glede na zgoraj omenjena ključna področja urejanja romskih naselij. Delovna komisija je ob zaključku dela predlagala naslednjih sedem ukrepov:

a) vzpostavitev pregleda stanja prostorske problematike po posameznih romskih naseljih v Sloveniji (pregled stanja) kot enotne, ustrezno sistemizirane, periodično izvajane in metodološko usklajene zbirke podatkov, ki se bo uporabljala za pripravo kakovostnih ukrepov, njihovo ovrednotenje in poročanje o uspešnosti reševanja prostorske problematike Romov. Pregled stanja mora v prihodnje omogočati tudi primerjavo s povprečnimi stanovanjskimi razmerami v Sloveniji in na mednarodni ravni (Eurostat – kazalniki EU-SILC, OZN – kazalniki Habitat). Pregled stanja uporabljajo pri svojem delu tako državne kot občinske službe;

b) določitev minimalnega stanovanjskega standarda, ki bo še ustrezal trajni rabi stanovanja, a bo nižji od veljavnih stanovanjskih standardov, in prilagoditev stanovanjske politike za ranljive skupine na novo vzpostavljenim standardom;

c) vzpostavitev stalnih koordinacijskih delovnih teles z namenom večje učinkovitosti in uspešnosti pri urejanju prostorske problematike romskih naselij in izboljšanju bivalnih razmer Romov;

d) za večino prebivalcev romskih naselij so glavni vir dohodkov socialni transferji, zato je treba reševanje bivanjske problematike nujno vključiti v socialno politiko. S tem namenom je treba za urejanje stanovanjske problematike socialno ogroženih skupin preveriti in oblikovati sistemske rešitve oziroma možne spremembe področne zakonodaje;

e) državna finančna sredstva, ki so namenjena za sofinanciranje občin pri izgradnji komunalne infrastrukture v romskih naseljih, je treba povezati s finančnimi sredstvi Evropske skupnosti. Načrtovanje ukrepov za Rome kot ranljivo skupino v naslednjem programskem obdobju 2021–2027 mora potekati usklajeno med vsemi pristojnimi resorji;

f) pripraviti in sprejeti je treba poseben zakon za interventno urejanje romskih naselij, ki bo vseboval olajšave, ki bodo občinam olajšale izvajanje ukrepov pri prostorskem urejanju romskih naselij in izboljšanju bivalnih razmer Romov. Tak poseben zakon bo veljal le določen čas, tj. do vzpostavitve minimalnih bivalnih razmer;

g) zagotovitev sistemsko urejenega razvoja mreže nevladnih organizacij (NVO), ki bo vključeval koordinacijo in krepitev NVO, ter izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v NVO posebej za delo v romskih naseljih. (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena; Zaključno poročilo o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov z dne 28.9.2018)

Tretji ukrep na tem področju, ki ga je predvidel NPUR 2017–2021, je uporaba podatkov o romskih naseljih, zbranih v nalogi Zajem, nadgradnja in vzdrževanje podatkov ter oblikovanje kazalcev, postopkov in metod za celostno socialno in prostorsko vključevanje romske skupnosti in sicer pri pregledu predlogov občinskih prostorskih načrtov (OPN) občin, kjer živijo Romi oziroma predlogov sprememb in dopolnitev OPN. Nosilec tega ukrepa je MOP. NPUR 2017–2021 za ta ukrep kot kazalnike učinka navaja: a) podatke o tem, ali občine pri pripravi OPN ali sprememb in dopolnitev OPN upoštevajo priporočila glede obravnave romskih naselij in b) podatke, koliko romskih naselij so občine na podlagi priporočil vključile v naselbinski sistem občine. NPUR 2017–2021 kot izhodiščno vrednost jemlje število romskih naselij, ki so jih občine že vključile v poselitveni sistem Slovenije (opredelitev romskega naselja v OPN na način, da sta mogoča legalizacija in nadaljnje urejanje oziroma razvoj), kot ciljno vrednost pa navaja, da so vsa evidentirana obstoječa romska naselja vključena v poselitveni sistem Slovenije.

Z namenom uresničitve tega ukrepa je Medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike Romov ažurirala obstoječe podatke o lokacijah in stanju v romskih naseljih (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Četrty ukrep, ki ga NPUR 2017–2021 predvideva za dosego cilja na tem področju, vključuje spodbujanje občin, da evidentirana obstoječa romska naselja komunalno opremljajo na podlagi programov opremljanja. NPUR 2017–2021 za ta ukrep kot kazalnike učinka navaja: a) vključenost priprave programa opremljanja med razpisne pogoje v javnem razpisu MGRT za sofinanciranje občin pri izgradnji komunalne infrastrukture v romskih naseljih, b) število romskih naselij, za katera občine ali samostojno pripravijo program opremljanja ali to vključijo v drug program opremljanja in c) število izvedenih priključkov na zgrajeno komunalno infrastrukturo v romskih naseljih. Kot kazalnike učinka nacionalni program ukrepov vključuje: a) podatke o romskih naseljih, zbranih v nalogi Zajem, nadgradnja in vzdrževanje podatkov ter oblikovanje kazalcev, postopkov in metod za celostno socialno in prostorsko vključevanje romske skupnosti in b) javni razpis Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT) za sofinanciranje občin pri izgradnji komunalne infrastrukture v romskih naseljih. Kot izhodiščno vrednost NPUR 2017–2021 opredeljuje podatek o programih opremljanja, ki veljajo za romska naselja, medtem ko je ciljna vrednost, da se ob izteku programa vsa evidentirana obstoječa romska naselja komunalno opremljajo na podlagi programov opremljanja. Nosilec ukrepa je MOP, sodelujoči partner pri ukrepu pa je MGRT.

V letu 2017 so na MOP pripravili novo zakonodajo na področju urejanja prostora (Zakon o urejanju prostora) in graditve objektov (Gradbeni zakon), ki se začneta uporabljati 1. 6. 2018 in vključujeta tudi področje komunalnega opremljanja. Glede četrtega ukrepa bo MOP predlagal MGRT, da pri prvi naslednji izvedbi javnega razpisa za sofinanciranje občin pri komunalnem opremljanju romskih naselij določi pogoje, da se evidentirana obstoječa romska naselja komunalno opremljajo na podlagi programov opremljanja (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Kot peti ukrep na tem področju je NPUR 2017–2021 predvidel uzakonitev sistema dovoljevanja posegov v prostor za že zgrajene objekte. Kot kazalnike učinka nacionalni program predvideva: a) pripravo in sprejetje sprememb in dopolnitev Zakona o graditvi objektov z ustrežno vsebino in b) število objektov v romskih naseljih, za katere je bilo pridobljeno gradbeno dovoljenje na podlagi sprememb in dopolnitev Zakona o graditvi objektov. Pri tem NPUR 2017–2021 izhodiščne in ciljne vrednosti kazalnikov ne navaja. Nosilec ukrepa je MOP, pri tem ukrepu pa sodelujejo ministrstva, vključena v postopek medresorskega usklajevanja.

Na ministrstvu je bil pripravljen novi Gradbeni zakon, ki je v uporabi od 1. junija 2018. Ta prinaša različne zakonske mehanizme za legalizacijo obstoječih objektov. Poleg rednih postopkov legalizacije, novi zakon med drugim ohranja možnost legalizacije za objekte izpred leta 1968, dodaja možnost legalizacije objektov daljšega obstoja, ki so bili zgrajeni pred 1. 1. 1998, dodatno pa omogoča še legalizacijo po predpisih, ki so veljali v času gradnje objektov. Po mnenju MOP: »Zagotovo bo nekaj od tega nabora pomagalo tudi pri legalizaciji objektov, v katerih živijo pripadniki romske skupnosti, a vseeno ravno pri njih ostajata več ovir na poti do legalizacije največji oviri: prva je dejstvo, da je tako kot za izvajanje rednih gradenj, treba izkazovati pravico graditi (primarno je to lastninska pravica), kar zna biti pri pripadnikih romske skupnosti prva in največja ovira. Druga ovira je dejstvo, da priprava dokumentacije, potrebne za legalizacijo, ter plačilo s tem povezanih dajatev (komunalni prispevek in pa nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo), še vedno predstavlja znaten finančni vložek. Tretja ovira je dejstvo, da romska naselja pogosto nimajo zagotovljene komunalne infrastrukture, ki je potrebna da bi se objekti nanjo priključili in tako izpolnili bistvene zahteve za njihovo uporabo, zlasti z vidika higienskih pogojev (pitna voda, odvajanje in čiščenje odpadne vode).« (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena)

Zadnji predvideni ukrep na tem področju je izvedba javnega razpisa za sofinanciranje izgradnje bivalnih enot. NPUR 2017–2021 kot kazalnike učinka navaja: a) izvedbo javnega razpisa, b) število občin z romskim prebivalstvom, ki so uporabile javni razpis in c) število bivalnih enot, ki so jih občine z romskim prebivalstvom, zgradile s sredstvi razpisa. NPUR 2017–2021 tudi tukaj ne navaja izhodiščne in ciljne vrednosti. Nosilec tega ukrepa je Stanovanjski sklad Republike Slovenije.

Iz dosegljivih podatkov je razvidno, da je Stanovanjski sklad RS v letu 2017 in 2018 sodeloval na dogodkih in predstavitev Urada Vlade RS za narodnosti, na katerih je predstavil Program sofinanciranja zagotavljanja javnih najemnih stanovanj v obdobju od 2016 do 2020. Pri tem je posebej poudaril možnost sofinanciranja zagotavljanja stanovanj za Rome in tudi možnosti zagotavljanja bivalnih enot za Rome po razpoložljivih modelih

omenjenega programa. Stanovanjski sklad RS je v letu 2017 in 2018 v okviru omenjenega programa prejel več vlog, vendar v nobeni prejeti vlogi in spremljajoči dokumentaciji ter posledično v nobeni odobreni vlogi ni bilo izrecno navedeno, da bi bile stanovanjske enote (stanovanja oziroma bivalne enote) namenjene za potrebe romske skupnosti (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Iz navedenega je mogoče opaziti, da je bila v obdobju, ki ga obravnava ta evalvacija, ustanovitev Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov najpomembnejši med predvidenimi ukrepi, saj so drugi ukrepi za doseg predvidenega cilja na tem področju preveč splošni, da bi učinkovito naslovili zatečeno stanje bivalnih razmer romskega prebivalstva oziroma zaradi njihovega slabega družbenoekonomskega položaja zajamejo samo zelo omejeno število pripadnic in pripadnikov romske skupnosti. Poročilo, ki ga je pripravila delovna skupina, je mogoče označiti za prvi celovitejši državni dokument, ki naslavlja bivanjske razmere Romov v Sloveniji. Pri tem je vendarle mogoče ugotoviti, da bi bilo koristno, če bi bila takšen dokument in analiza na razpolago še pred sprejetjem NPUR 2017–2021, saj bi ta lahko vseboval konkretnije ukrepe. Dokument prihaja z zamudo, kar so opazili tudi naši sogovorniki pri pripravi tega vrednotenja. *»In kar se je dobro pokazalo vsaj to naše skupno robantenje, jeza in bili smo glasni, da se je ta medresorska delovna skupina za reševanje prostorske problematike ustanovila, ker se je pa tam za razliko, za razliko od dosedanjega načina dela, se je sedelo, se pogovarjalo, vsaj večina, kaj pa bi bilo mogoče narediti. Ne mi reči Zakon o urejanju prostora pravi tako, torej je mogoče samo to. Ok, kaj pa zdaj? Imamo tako situacijo, kaj je mogoče? A veste, mi smo se prvič pogovarjali o tem, kaj bi bilo pa treba, mislim, ali je treba kak zakon spremeniti, ali je treba kak ukrep ali je treba kako navodilo dati, mi smo se prvič odkar, to so tudi kolegi, ki se s tem že dolgo ukvarjajo, rekli, mi smo se zdaj prvič pogovarjali na način, kot bi se zmeraj morali pogovarjati.«* (Intervjuvanec 24)

Na to, da je romska skupnost najbolj družbeno izključena ravno na področju bivanjskih razmer, opozarjajo tako mednarodne organizacije (glej na primer Neodvisna strokovnjakinja ZN za človekovo pravico dostopa do varne pitne vode in sanitarij, 2010; Svet Evrope, Komisar za človekove pravice, 2017; ECRI, 2017; Posebni poročevalec ZN za zadeve manjšin, 2018), kot tudi nevladne organizacije (Amnesty International, 2011). Varuh človekovih pravic je med državnimi organi najbolj redno poročal o tem in na to opozoril tudi v svojem zadnjem letnem poročilu: *»Nikakor seveda ne gre pozabiti tudi na državne oblasti – tudi lani je Varuh zapisal (str. 106) svoje mnenje, 'da država ni dovolj učinkovita pri varovanju in uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prebivalcev v pravno neurejenih romskih naseljih in posledično tudi v okolici teh naselij'. Podobno smo že v Letnem poročilu za leto 2014 izpostavili (str. 64), da breme reševanja romskih naselij ne sme biti (le) na občinah – pri čemer je tudi jasno, 'da je s takšnimi prioritetami v lokalnem okolju težko politično preživeti, zato bi občinam na pomoč morala priskočiti država, predvsem s finančno pomočjo, pa tudi tako, da sprejme nujne odločitve takrat, kadar jih lokalna politika iz različnih razlogov ne želi ali ne more.' (...) Premiki na bolje so tako vse prevečkrat le težko, če sploh, zaznavni (na str. 107 lanskoletnega poročila smo npr. zapisali, da 'Varuh dolgoročne načrte mestne občine za urejanje tega naselja spremlja že od leta 2002, vendar kritično ugotavljamo, da na tem področju v vseh teh letih ni vidnega napredka.'), včasih pa je namesto nujnega*

napredovanja celo zaznati prej nazadovanje...« (Varuh človekovih pravic, 2018: 105; glej tudi Varuh človekovih pravic, 2012)

Pomen izboljšanja bivanjskih razmer romskega prebivalstva in urejanja naselij, v katerih živijo, kot tudi učinek slabih bivanjskih razmer na druga področja življenja, je bil zaznan tudi v naši raziskavi. »Vsekakor je največja pomanjkljivost po našem mnenju področje pač bivanjskih razmer, ker na podlagi vseh izkušenj, ki smo jih do zdaj imeli pri našem delu, je to tista osnova, iz katere pač je treba štartati, in na katero se navezujejo oziroma posledice potem zaradi neurejenih razmer so vidne na vseh ostalih področjih. Sigurno z večjo izobrazbo si ti tudi bolj sposoben ali pa ozaveščen ali pa seznanjen, imaš dostop do informacij, a ne, kako si mogoče tudi po tem bolje urejati, ne, sigurno je to tudi vzajemno malo, ne, gre malo z roko v roki, ampak pri tem zatečenem stanju, kot je, da ti to presekaš in da se, da se, da sploh vidiš izobraževanje kot recimo en možen izhod, je brez urejanja teh razmer mi ne vidimo.« (Intervjuvanec 2) »Izobraževanje je silno pomembno od bivanjskih pogojev. Tam, kjer so ti slabši, je tudi izobrazbena ali pa sama hoja, kako bi to imenoval, v šolo, obisk pouka veliko slabši. Nikakav, bi lahko rekel.« (Intervjuvanec 6) »Če bi recimo šli po teh pravilih, ne, prvo, drugo, tretje, če bi recimo bivanjske razmere v romskih naseljih bile urejene, potem toliko problemov ne bi bilo v teh drugih področjih. Torej izobraževanje bi se izboljšalo, tudi recimo zaposlovanje, posledično pa zdravstveno področje.« (Intervjuvanec 16) »Kar vpliva, je mislim ta cela infrastruktura in bivanjske razmere. To je prvo, kar je potrebno urediti, ne. Ta najprej, bomo rekli, pitna voda. V Pomurju to pač ni problem, na Dolenjskem pa je. In pa uboga bivališča, neurejenost naselij, slaba higiena, ta komunalna, kaj še naj povem. V bistvu znaki revščine. Ko bo to urejeno, potem mi lahko z osveščanjem gremo notri.« (Intervjuvanec 17)

Kot smo že omenili, bo poročilo medresorske skupine predmet medresorskega usklajevanja in je usoda dokumenta v času priprave te evalvacije neznana. Kljub temu je poročilo prvi celovitejši poskus naslavljanja področja urejanja romskih naselij pri nas in ga je potrebno obravnavati. Med ukrepi, ki jih poročilo predvideva, je mogoče zaznati naslednje: redno zbiranje podatkov o stanju in opremljenosti stavb oziroma gospodinjstev, pri čemer so bo stanje na terenu preverjalo v sodelovanju z romsko skupnostjo; določitev minimalnega stanovanjskega standarda, ki ustreza trajni rabi stanovanja, pri čemer bo ta prilagojen stanju v romskih naseljih; povezovanje državnih sredstev z evropskimi sredstvi z namenom izgradnje komunalne infrastrukture v romskih naseljih; sprejem interventnega zakona, ki bo občinam olajšal prostorsko urejanje romskih naselij (pri tem se bo preverila možnost oblikovanja systemskega ukrepa na področju oskrbovanja prebivalcev s pitno vodo, ki bo zagotovil dostop do pitne vode tam, kjer ni zagotovljen javni vodovod; možnost priklopa nelegalnih stanovanjskih objektov na komunalno infrastrukturo z upoštevanjem odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017, ki izhaja iz pravice do spoštovanja doma; možnost oblikovanja systemskega ukrepa, da bo občina lahko upravičila nakup nepremičnin za namen reševanja prostorske problematike romskih naselij ali drugih ranljivih skupin); izgradnja družbene infrastrukture in razvoj mreže NVO za delo v romskem naselju. Glede na našete ukrepe je mogoče ugotoviti, da urejanje področja predvsem izhaja iz odločitve občine, da bo romsko naselje urejala (kar je, kot navaja poročilo, razvojni ukrep, ki temelji na zaupanju, da bodo stanovalci romskega naselja in okoliško prebivalstvo temu ukrepu sledili, pri čemer občine brez sodelovanja

drugih občanov teh težav ne bodo mogle začeti reševati). Urejanje naselij je poleg tega utemeljeno na zasebnem lastništvu stavb oziroma parcel v lasti romskega prebivalstva (to pa zahteva urejanje lastninske pravice, plačilo komunalnega prispevka in nadomestila za degradacijo in uzurpacijo zemljišča). Glede na navedeno je potrebno opozoriti, da so lahko dosedanje izkušnje z občinskim urejanjem naselij, o katerih je redno kritično poročal tudi varuh, in zelo slab ekonomski položaj pripadnic in pripadnikov romske skupnosti resni oviri pri urejanju romskih naselij in izboljšanju bivanjskih pogojev romskega prebivalstva.

Priporočila:

1. Potrebno je v sodelovanju z romsko skupnostjo pripraviti strategijo za urejanje bivanjskih razmer pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, ki bi določila konkretne cilje in celovit nabor specifičnih ukrepov za izboljšanje področja, kot tudi zakonski, finančni, kadrovski in časovni okvir ukrepanja.
2. Potrebno je, da država obveže občine, da sprejmejo relevantne prostorske akte in programe opremljanja romskih naselij, in jim omogoči strokovno in finančno pomoč. Pri tem je potrebno določiti roke za izvedbo teh aktivnosti in zagotoviti, da bo država nadomestila občine, kadar te nalogo urejanja naselij ne opravljajo.
3. Potrebno je zagotoviti možnost, da urejanje naselij ne temelji nujno na lastniški pravici Romov nad stavbami oziroma zemljišči, pri čemer je smiselno oblikovati modele, ko lastniške pravice lahko ima občina/država, Romom pa se omogoči najem oziroma zakup za daljše časovno obdobje pod ugodnimi pogoji, pa tudi lastniška pravica, ko jim zmožnosti to dovolijo in se tako odločijo.
4. V času pred sprejetjem ukrepov oziroma pred začetkom urejanja romskih naselij in v času urejanja naselij je potrebno prebivalcem in prebivalkam naselij zagotoviti varnost bivanja, dostop do pitne vode in sanitarij. Glede na učinke, ki jih imajo slabe bivanjske razmere na druga področja življenja, je potrebno omogočiti dostop do elektrike, najranljivejšim pa tudi dostop do ustrežnejših bivališč (na primer do bivalnih enot).
5. V primeru potrebne izselitve v času urejanja naselij oziroma kadar je to potrebno kot skrajni ukrep, je potrebno skrbno organizirati posvetovanje s prizadetimi pripadnicami in pripadniki romske skupnosti, jim omogočiti ustrezna nadomestna bivališča in dati zagotovila za vrnitev v urejena naselja, kadar je to mogoče.
6. Smiselno je tudi omogočiti desegregacijo naselij. Pri tem je potrebno kriterije na razpisih za neprofitna stanovanja in bivalne enote prilagajati najranljivejšim skupinam prebivalstva, kar vključuje tudi Rome, in jim omogočiti informiranje in svetovanje glede tovrstnih možnosti. Poleg tega je smiselno spodbujati dostopnost bivališč izven romskih naselij pod ugodnimi pogoji.
7. Na splošno je glede na izrazito ranljivost romskega prebivalstva na področju bivanjskih razmer in učinka le-teh na druga področja življenja potrebno v sodelovanju z Zagovornikom načela enakosti, drugimi deležniki in romsko

skupnostjo preučiti možnosti uvedbe pozitivnih ukrepov za pripadnice in pripadnike romske skupnosti, kot so opredeljeni v 17. in 18. členu Zakona o varstvu pred diskriminacijo.⁵³

4.5.2. Cilj: premagovanje razvojnih problemov ciljnih območij regionalne politike za zagotovitev osnovnih pogojev za enakopraven razvoj romske skupnosti v Sloveniji

NPUR 2017–2021 (str. 39-40) med drugim navaja, da so območja, kjer strnjeno živijo pripadnice in pripadniki romske skupnosti (romska naselja), praviloma manj razvita in njihova ureditev za občine pomeni veliko finančno breme. Zato se občinam za namen spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in urejanje romskih naselij ter izboljšanje bivanjskih razmer pripadnic in pripadnikov romske skupnosti namenjajo sredstva iz državnega proračuna za urejanje osnovne komunalne infrastrukture na območjih, kjer večinsko živijo pripadnice in pripadniki romske skupnosti (romska naselja).

NPUR 2017–2021 za dosego cilja predvideva ukrep finančnih spodbud za razvoj območij, kjer živi romska skupnost. Nacionalni programov ukrepov kot kazalnik učinka predvideva število projektov ureditve komunalne infrastrukture, pri čemer je izhodiščna vrednost najmanj en sofinanciran projekt občin, ciljna vrednost pa zagotovljena osnovna komunalna infrastruktura na vseh območjih, kjer večinsko živijo Romi. Nosilec ukrepa je MGRT, ukrep pa uresničujejo občine, v katerih v komunalno neurejenih strnjenih naseljih živijo pripadniki romske skupnosti.

Iz obstoječih podatkov je razvidno, da je v letu 2017 MGRT na podlagi razpisa iz leta 2016⁵⁴ sofinanciral projekte v 6 občinah, kar je vključilo dograditev treh kanalizacijskih sistemov v treh romskih naseljih, izgradnjo kolesarske steze v enem romskem naselju, odkup zemljišča za zaokrožitev enega romskega naselja in izgradnjo delov vodovoda, kanalizacije in ceste v enem romskem naselju. MGRT in Razvojni svet razvojne regije Jugovzhodna Slovenija sta novembra 2017 podpisala Dogovor za razvoj razvojne regije Jugovzhodna Slovenija, pri čemer sta se dogovorila izvedbo in financiranje prostorsko-komunalne ureditve romskega naselja Žabjak-Brezje, ki je projekt MO Novo mesto. Projekt se trenutno izvaja in bo zaključen v letu 2020. Vrednost projekta znaša 3,65 milijona evrov, pri čemer država prispeva 3,1 milijon. Drugih razpisnih aktivnosti glede

⁵³ Glej na primer tudi Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017. V njej Ustavno sodišče zatrdi tudi naslednje: »Ustava v 65. členu določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, ureja zakon. Ta ustavna določba pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, zagotovi še posebne pravice. Ustavno pooblastilo iz 65. člena dovoljuje zakonodajalcu, da romski skupnosti in njenim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, ki je v teoriji znano kot t. i. pozitivna diskriminacija ali pozitivno varstvo. Pozitivno varstvo, ki ga večinski narod priznava narodnim, etničnim, jezikovnim in drugim skupnostim (manjšinam), izraža pripravljenost države za pospeševanje in uresničevanje pravic navedenih skupnosti kot sestavnega dela demokratičnega razvoja celotne družbe (države). Pri izbiri vrste in vsebine ukrepov, s katerimi zakonodajalec zagotavlja romski skupnosti poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice, gre zakonodajalcu široko polje proste presoje.«

⁵⁴ Glej Javni razpis za sofinanciranje projektov osnovne komunalne infrastrukture v romskih naseljih v letu 2016 in 2017 na http://www.mgrt.gov.si/si/kako_do_sredstev/objavljeni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1060.

urejanja komunalne infrastrukture v romskih naseljih MGRT od 1.1.2017 ni izvajalo (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Obstoječi ukrep finančnih spodbud za urejanje romskih naselij je mogoče oceniti kot ustrezen in potreben.

Priporočilo:

1. V obdobju uresničevanja NPUR 2017–2021 je potrebno nadaljevati z rednimi objavami javnih razpisov za urejanje osnovne komunalne infrastrukture, kjer se lahko vključijo tudi druge občine, kjer živi romsko prebivalstvo. Po zgledu urejanja naselja Žabjak-Brezje je smiselno omogočiti podobno prostorsko in komunalno urejanje romskih naselij drugod po Sloveniji, vsaj znotraj finančnega okvira, predvidenega v NPUR 2017–2021.

4.6. Vključevanje v družbeno in kulturno življenje ter krepitev vloge skupnosti

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju vključevanja v družbeno in kulturno življenje ter krepitve vloge skupnosti želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: spodbujati ohranjanje in razvoj kulturne, informativne in založniške dejavnosti romske skupnosti ter si prizadevati za ohranjanje in razvoj (različnih oblik) romskega jezika kot manjšinskega jezika.

Ta strateški cilj je konkretiziran v enem enako poimenovanem cilju, pri čemer je za dosego cilja v NPUR 2017–2021 predvideno 7 ukrepov.

4.6.1. Cilj: ustvarjanje pogojev za spodbujanje informativne, založniške in druge kulturne dejavnosti romske skupnosti ter za ohranjanje in razvoj različnih oblik romskega jezika

NPUR 2017–2021 (str. 40-41) navaja, da bo Ministrstvo za kulturo (MK) še naprej ustvarjalo pogoje za kulturno dejavnost pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, pri čemer bo izhajalo iz njihovih potreb. Dokument nadalje navaja, da se bodo ukrepi na kulturnem področju izvajali v okviru programov, ki so bili razviti v preteklih letih na tem področju in so namenjeni varovanju posebnih pravic romske skupnosti na način, da se upoštevajo posebne okoliščine, v katerih pripadniki omenjene skupnosti živijo, so namenjeni spodbujanju ohranjanja in učenja različnih oblik romskega jezika, nudenju strokovne pomoči oziroma svetovanju za uspešnejše prijave in boljšo izvedbo projektov, socialnem vključevanju in krepitvi človeškega kapitala ter krepitvi in širjenju bralne kulture in zagotavljanju knjižnične dejavnosti za romsko skupnost. Pri tem je končni cilj ukrepanja kakovostna in ne vsiljena integracija ob ohranjanju kulturne raznolikosti. Glede na navedeno bi bilo smiselno kakovostno integracijo navesti kot ključni cilj ukrepanja na področju kulture. »Ustvarjanje pogojev« se zdi bolj ustrezen naziv procesa in nabora ukrepov kot cilja. U proces Kot smo že omenili, NPUR 2017–2021 predvideva 7 ukrepov na področju kulturne dejavnosti.

Prvi ukrep je podpora raznim kulturnim dejavnostim na področju romske skupnosti in spodbujanje širjenja ozaveščenosti o romski kulturi. Kot kazalnik učinka je navedeno število financiranih projektov, pri čemer je ciljna vrednost najmanj 65 % odobrenih projektov od vseh obravnavanih projektov, prijavljenih na javni razpis za tekoče leto. Ukrep se izvaja skozi letne razpise za izbor kulturnih projektov na področju romske skupnosti v Republiki Sloveniji. Nosilec ukrepa je MK.

Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da je bilo v letu 2017 izmed 103 prijavljenih projektov za financiranje izbranih 75 projektov (73 % vseh prijavljenih), med tem ko je bilo v letu 2018 izmed 73 projektov za financiranje potrjenih 57 projektov oziroma 78 % vseh prijavljenih projektov. V tem obdobju so bili financirani projekti izdajateljske in založniške dejavnosti, spletne strani, dejavnosti kulturnih skupin, kulturne animacije, dejavnosti za ohranjanje jezika, mednarodnega sodelovanja, medsebojnega kulturnega sodelovanja različnih

manjšinskih skupnosti in predstavitve kulturnih dejavnosti širšemu okolju (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da so bile ciljne vrednosti, določene v NPUR 2017–2021, presežene v obeh letih. Skupna sredstva se niso zmanjševala, čeprav je bilo v letu 2018 tako prijavljenih kot financiranih manj projektov (92.115 EUR). V razpisih za leto 2018 in 2019 je bil naveden dodatni pogoj, in sicer, da prijavitelj projekta ali/in projektni partner mora imeti v ustanovnem aktu ali drugem ustreznem pravnem aktu opredeljeno tudi delovanje na področju romske skupnosti oziroma samozaposleni/a mora delovati na področju romske skupnosti.⁵⁵ S tem novim pogojem je ministrstvo poskušalo upoštevati pomisleke romske skupnosti glede financiranja neromskih društev oziroma posameznic in posameznikov, ki niso iz romske skupnosti, izvajajo pa kulturne dejavnosti na področju romske skupnosti.

Priporočilo:

1. Smiselno je ohranjati dosedanja razpisna sredstva ter preučiti možnosti za zvišanje finančnih sredstev v primeru povečanega števila prijavljenih projektov.

Drugi ukrep, ki ga NPUR 2017–2021 vključuje na tem področju, je spodbujanje ohranjanja in učenja različnih oblik romskega jezika ter spodbujanje izdelave literature v romskem jeziku. Kot kazalnik učinka je navedeno število financiranih projektov, pri čemer je ciljna vrednost najmanj četrtnina projektov iz letnega razpisa za financiranje kulturnih projektov na področju romske skupnosti ter financiranje 3 projektov iz drugih razpisov. Nosilec ukrepa je MK.

Razpoložljivi podatki kažejo, da je v leto 2017 financiranih 23 tovrstnih projektov (30,6 % od vseh financiranih projektov), v leto 2018 pa 20 projektov (35 % od vseh financiranih projektov). Pri tem gre za različne projekte, kot so delavnice in tečaji romskega jezika, izdaja knjig in časopisov v romskem jeziku ter radijske oddaje, namenjene promociji in spodbujanju romskega jezika (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Iz obstoječih podatkov izhaja, da so bile ciljne vrednosti iz NPUR presežene. Podatki glede financiranja 3 projektov iz drugih razpisov niso bili na voljo in ukrepa v tem delu ni mogoče oceniti.

Nudenje pomoči in svetovanje romski skupnosti za prijavo in izvedbo kulturnih projektov predstavlja tretji ukrep na področju kulturne dejavnosti, ki ga določa NPUR 2017–2021. Kot kazalnik na tem področju ukrepanja je predvideno število daljših svetovanj (po telefonu, e-pošti, sestanki, delavnice), pri čemer je ciljna vrednost 5 najmanj tovrstnih aktivnosti na letni ravni in sicer vzporedno z vsakoletnim javnim razpisom. Nosilec ukrepa je MK.

⁵⁵ Glej www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Razpisi/2017/JPR-Romi-2018/JPR-ROMI-2018-besedilo_koncno.docx in http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Razpisi/2018/JPR-Romi-2019/besedilo_razpisa_JPR-Romi-2019.pdf.

Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da sta bili med izvedbo razpisa za leto 2017 izvedeni dve delavnici v Murski Soboti in Novem mestu za pomoč pri prijavi razpisa, delavnica ob podpisu pogodb za prijavitelje odobrenih projektov za leto 2017. Pozneje je bil organiziran tudi posvet med pripadniki romske skupnosti in strokovno komisijo za ocenjevanje vlog ter sestanek pripadnikov romskih zvez in Sveta romske skupnosti o možnosti izvedbe posebnega razpisa za projekt prireditelj ob dnevu Romov in drugih vprašanih romske skupnosti glede kulturnih dejavnosti. Poleg omenjenega je bilo izvedenih tudi 7 daljših svetovanj za prijavo na razpis 2017 ter večje število krajših svetovanj glede prijave na razpis, izvedbe projektov, težav organizacij in priprave dokumentacije za poročilo o izvedbi projektov. Med trajanjem razpisa za leto 2018 je bila izvedena delavnica za pripravo projektov, ob podpisu pogodb za izvajanje projektov pa je bila izvedena tudi delavnica za pomoč pri izvedbi projektov in pripravi dokumentacije za izplačilo sredstev. Poleg tega je bilo izvedeno tudi večje število krajših svetovanj o podobnih temah kot pri prejšnjem razpisu (na primer o izvedbi projektov in pripravi dokumentacije za poročilo o izvedbi projektov) (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Dostopnost predstavnikov MK za svetovanje in predvsem koristi individualnih svetovanj so bile izpostavljene tudi v naši raziskavi, saj so ta bolj ciljno usmerjena v posamezne konkretne zadeve glede prijavljanja in izvedbe projektov (Intervjuvanec 29). Iz navedenega je mogoče ugotoviti, da se ukrep ustrezno izvaja.

Četrty ukrep na tem področju ukrepanja, predviden v NPUR 2017–2021, je spodbujanje ustvarjalcev, umetnikov in profesionalcev, ki delujejo na področju romske kulturne dejavnosti. Za kazalnike učinka NPUR 2017–2021 predvideva število posebnih storitev in število financiranih projektov, pri čemer 1 storitev letno in trije letno financirani projekti predstavljata ciljni vrednosti kazalnikov. Nosilec ukrepa je MK.

Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da sta bila v letu 2017 izvedena dva daljša sestanka s ciljno skupino, v okviru zgoraj omenjenega pa sta bila prijavljena in financirana 2 projekta samozaposlene v kulturi na področju romske skupnosti. Ciljna vrednost števila storitev je bila dosežena, ciljna vrednost glede števila financiranih projektov pa ne, pri čemer je treba opozoriti, da že število prijavljenih projektov ni doseglo ciljne vrednosti ter sta bila financirana oba prijavljena projekta. V letu 2018 so bili prijavljeni in financirani 4 projekti, kar presega ciljno vrednost kazalnika. Podatkov o izvedbi storitev za ciljne skupine ni bilo na voljo in v tem delu izvajanje ukrepa ni mogoče oceniti. Pri tem obstaja možnost, da storitev ni bila izvedena, oziroma da bo izvedena v delu leta 2018, ki ga ta evalvacija ne obravnava.

Ustvarjanje pogojev za usposabljanje in zaposlovanje Romov na področju kulture je peti ukrep, ki ga na tem področju ukrepanja predvideva NPUR 2017–2021. Ta se izvaja na podlagi Javnega razpisa za izbor operacij za večjo socialno vključenost pripadnikov ranljivih družbenih skupin na področju kulture in je večinsko financiran iz sredstev Evropskega socialnega sklada. Kot kazalnik učinka NPUR 2017–2021 predvideva število projektov, pri čemer je ciljna vrednost 1 izbran projekt na razpis.

Na podlagi dostopnih podatkov je mogoče ugotoviti, da so se med junijem 2016 in avgustom 2017 (čas izvajanja projektov deloma sovpada z začetkom uresničevanja NPUR 2017) izvajali 3 projekti, ki so vključevali pripadnike in pripadnice romske skupnosti, pri

čemer sta bila 2 namenjena izključno romski skupnosti in je bil v enem izmed njiju projektni koordinator romsko društvo. Romano Pejtaušago - Romsko društvo Kamenci, so. p. je koordiniralo projekt Stičišče, ki je vključeval usposabljanja za razvoj prototipov izdelkov in logotipov, razvoj inovativne medkulturne ponudbe, usposabljanje romskih žensk za vodenje kulinarčnih tečajev za neromsko populacijo, usposabljanje za ohranjanje in oplemenitenje romske kulture in dediščine ter za razvoj romskemu naselju Kamenci komplementarne medkulturne in kulturno turistične ponudbe. V projekt je bilo skupno vključenih 48 romskih udeležencev, pri čemer je bila kot projektni koordinator zaposlena oseba iz romske skupnosti. Društvo za promocijo in zaščito prekmurskih dobrot je izvajalo projekt Khetan tu te me – Stičišče kultur, projektna partnerja pa sta bila Romsko društvo za socialni razvoj in pravično družbo – PREBOJ in Romsko kulturno in turistično društvo Pušča. Namen projekta je bil povečanje zaposljivosti in socialne vključenosti Romov s pomočjo kreativne uporabe romske kulturne dediščine. V času izvajanja projekta so se udeleženci seznanjali s pripravo tradicionalnih romskih jedi na inovativen način, izvedene so bile glasbene in plesne delavnice in je nastala nova glasbena in folklorna skupina, oblikovna pa je bila tudi kulturno turistična ponudba in je bil razvit skupnostni poslovni model romskega naselja Pušča. Projektne aktivnosti so vključile 85 udeležencev iz romske skupnosti, medtem ko je kot projektni koordinator ravnó tako bila zaposlena oseba iz romske skupnosti. Tretji izbrani projekt na razpisu ni bil namenjen izključno Romom, vendar je bilo med 59 udeleženci 38 pripadnic in pripadnikov romske skupnosti. Projekt Kultura v turizmu je vodil ZSR – zavod za socialni razvoj Murska Sobota, so. p., eden izmed partnerjev bila Zveza za razvoj romske manjšine – Preporod in je bila tudi v tem projektu kot projektni koordinator zaposlena oseba iz romske skupnosti. Projektne delavnice so med ostalim vključevale informiranje o kulturnih dogodkih in vsebinah ter vzpostavitev portala kajdogaja.si, interpretiranje kulturne dediščine in usposabljanje za lokalne turistične vodiče ter izdelavo izdelkov umetnostne obrti, vezanih na lokalno kulturno dediščino (npr. izdelava lutke prve dojenčice, ki se je rodila na Pušči, simbola Pušče in magnetkov) (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Na podlagi razpoložljivih podatkov je mogoče ugotoviti, da so bile na tem področju ukrepanje ciljne vrednosti presežene. Pri tem je pomembno izpostaviti sodelovanje romskih in neromskih organizacij pri prijavi in izvedbi zahtevnejših projektov, redno prisotnost projektov v romskih naseljih in zaposlovanje oseb iz romske skupnosti, kar je lahko model za sodelovanje tudi na drugih področjih.⁵⁶

NPUR 2017–2021 kot šesti ukrep na področju kulturnega udejstvovanja predvideva spodbujanje večkulturnosti v splošnih knjižnicah. Nosilec ukrepa je MK, sodelujoči partnerji pri izvajanju ukrepa so nevladne organizacije, splošne knjižnice in lokalne skupnosti. Kot kazalnik učinka NPUR 2017–2021 navaja število projektov, izvedenih v partnerstvu knjižnic, vladnih in nevladnih organizacij, kjer je ciljna vrednost najmanj dva projekta na letni ravni. Na podlagi dostopnih podatkov je mogoče ugotoviti, da nekatere knjižnice izvajajo ali so izvajale dejavnosti, namenjene romski skupnosti oziroma zbirajo

⁵⁶ Potrebno je opozoriti tudi na dejstvo, da sta bila na razpisu, objavljenem v letu 2018, izbrana dva projekta, ki vključujeta romska društva kot projektna partnerje, vendar sta se v času priprave tega vrednotenja šele začela izvajati (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

knjižnično gradivo, ki se nanaša na romsko skupnost. Vendar nobena od splošnih knjižnic v zadnjem obdobju ni izvajala programov/projektov za Rome, namensko podprtih z državnimi sredstvi (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).⁵⁷ Iz navedenega je mogoče ugotoviti, da se ukrep ne izvaja. Razlog za to je lahko dejstvo, da se splošne knjižnice načeloma financirajo iz občinskih proračunov. Glede na navedeno, je mogoče ugotoviti, da je ukrep odvečen, oziroma da je smiselno izvesti analizo potreb na terenu in na tej podlagi vpeljati bolj specifičen ukrep, s katerim država lahko podpre delo splošnih knjižnic na tem področju.

Sedmi in zadnji ukrep, ki ga na tem področju predvideva NPUR 2017–2021, je spodbujanje javnega obveščanja in obveščenosti romskih skupnosti ter razširjanje programskih vsebin v romskem jeziku. Kot kazalnik učinka je navedeno število projektov, financiranih v okviru javnega razpisa na področju medijskih vsebin, vendar kazalnik nima ciljne vrednosti, pri čemer NPUR 2017–2021 navaja, da podatka ni mogoče predvideti vnaprej, ker je ta odvisen od števila prijav.

Ukrepanje na tem področju vključuje letni splošni javni razpis za financiranje programskih vsebin medijev (pri čemer sta pri točkovanju prijavljenih programskih vsebin radijskih in televizijskih programov s statusom lokalnega, regionalnega, študentskega oziroma nepridobitnega radijskega ali televizijskega programa vključena naslednja kriterija: zagotavljanje upoštevanja načela kulturne raznolikosti, načela enakih možnosti spolov ter uveljavljanja strpnosti, ter omogočanje uresničevanja pravice do javnega obveščanja in obveščenosti lokalnim in manjšinskim skupnostim in ali se vsebina razširja v manjšinskih jezikih) in že omenjeni letni razpis za izbor kulturnih projektov na področju romske skupnosti.⁵⁸

V letu 2017 je na podlagi prvega razpisa ministrstvo sofinanciralo 9 projektov oziroma programskih vsebin medijev, ki so naslavljali tudi romsko skupnost, pri čemer so 3 projekti bili namenjeni izključno romski skupnosti oziroma vsebine izključno povezane z življenjem romskega prebivalstva (Most sožitja, programska vsebina Radia Romica, edinega romskega radia v Sloveniji; Romano urice, oddaja izdajatelja Univox d.o.o. in Romano horo, oddaja Radia Študent). V istem letu je na podlagi drugega razpisa ministrstvo sofinanciralo 7 medijskih projektov (npr. časopisi in radijske oddaje). V letu 2018 se na podlagi prvega razpisa sofinancira 8 medijskih projektov, od katerih sta 2 namenjena izključno romski skupnosti oziroma so vsebine izključno povezane z življenjem romskega prebivalstva (že omenjena Most sožitja, programska vsebina Radia Romica in Romano urice, oddaja izdajatelja Univox d.o.o.). V tekočem letu se na podlagi drugega razpisa sofinancira 6 projektov (časopisi in radijske oddaje). (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena) Glede na to, da

⁵⁷ Ljudska knjižnica Metlika je leta 2015 izvajala projekt Romi, povabljeni v knjižnico, ki ga je subvencionirala Javna agencija za knjigo Republike Slovenije.

⁵⁸ Glej na primer

http://www.mk.gov.si/si/javne_objave/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1846 in http://www.mk.gov.si/si/javne_objave/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=1842.

NPUR 2017–2021 ne vključuje specifične ciljne vrednosti kazalnika, ukrepa v tem smislu ni mogoče vrednotiti.

4.7. Ozaveščanje in boj proti diskriminaciji

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na področju ozaveščanja in boja proti diskriminaciji želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: povečati ozaveščenost pripadnikov romske skupnosti in večinskega prebivalstva o pozitivnih učinkih vključevanja Romov v družbo in bogastva, ki ga romske kulture prinašajo v slovensko družbo, in o pomenu nediskriminacije ter okrepiti boj proti protiromski retoriki, sovražnemu govoru, stereotipom in predsodkom.

Ta strateški cilj je konkretiziran v štirih posebnih ciljih, med katerimi en poseben cilj ima tudi podcilj. Za doseg te ciljev oziroma podcilja so določeni tudi ukrepi.

4.7.1. Cilj: krepitev institucionalnega okvirja predstavništva romske skupnosti v Sloveniji

NPUR 2017–2021 (str. 45-46) ugotavlja, da skladno z Zakonom o romski skupnosti v Republiki Sloveniji Svet romske skupnosti Republike Slovenije predstavlja interese romske skupnosti v Sloveniji v razmerju do državnih organov, pri čemer se delovanje te krovne organizacije romske skupnosti sofinancira iz državnega proračuna z namenom, da se med ostalim krepiti institucionalni okvir predstavništva romske skupnosti za učinkovitejše uresničevanje pravic pripadnic in pripadnikov romske skupnosti oziroma izboljšanja njihovega položaja v družbi.

Kot ukrep za doseg tega cilja NPUR 2017–2021 predvideva finančno podporo delovanju Sveta romske skupnosti Republike Slovenije. NPUR 2017–2021 kot kazalnik učinka na tem področju ukrepanja določa obseg izvajanja programa Sveta romske skupnosti Republike Slovenije v posameznem letu, ciljne vrednosti kazalnika pa so vsaj 4 seje sveta v posameznem letu, vsaj 5 izvedenih aktivnosti sveta v posameznem letu, vsaj 5 odzivov sveta na aktualne izzive romske skupnosti v posameznem letu in vsaj 10 sodelovanj sveta na sestankih na lokalni in državni ravni. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, sodelujoči partner pa Svet romske skupnosti Republike Slovenije.

Po dostopnih podatkih se je svet v letu 2017 sestal na 7 sejah, kar je več kot je ciljna vrednost, predvidena v NPUR 2017–2021. Svet je izvajal tudi druge aktivnosti iz svoje pristojnosti, med katerimi so dajanje predlogov in pobud pristojnim organom; obravnavanje konkretnih vprašanj (osnovna komunalna infrastruktura v romskih naseljih, področje medijev, področje financiranja občin); spremljanje in obravnavo položaja pripadnikov romske skupnosti ter dejavno sodelovanje pri razrešitvi nastalih težav, s katerimi se soočajo Romi (organizacija različnih tematskih sestankov v občinah, kjer živijo Romi); sodelovanje z romskimi društvi in drugimi romskimi organizacijami; predlaganje članov v delovna telesa državnih organov, nosilcev javnih pooblastil in organov samoupravnih lokalnih skupnosti, kadar ti obravnavajo zadeve, ki se nanašajo na romsko skupnost, in spodbujanje in organiziranje kulturne, informativne, založniške in druge dejavnosti, pomembne za razvoj romske skupnosti. Svet je v letu 2017 izvedel tudi javni razpis za sofinanciranje programov in projektov romskih društev s področja spodbujanja enakosti in preprečevanja diskriminacije Romov (glej Prilogo 2 te evalvacije –

Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Podatki o delovanju sveta v letu 2018 bodo na voljo v naslednjem letu.

Svet romske skupnosti nedvomno ima pomembno vlogo pri ozaveščanju o prisotnosti romske skupnosti v družbi in njenem prispevku h kulturni raznolikosti, kot tudi v boju proti diskriminaciji Romov, kar potrjuje tudi naloga objave zgoraj omenjenega javnega razpisa.⁵⁹ A je svet vendarle predstavniško telo in mu obstoječa zakonodaja, kot je razvidno iz zgoraj zapisanega, nalaga še številne druge pristojnosti in naloge, kar gotovo lahko vpliva na njegov praktični prispevek na področju ozaveščanja in boja proti diskriminaciji. Glede na to se zdi smiselno, da bi ukrep finančne podpore delovanju sveta, kar je tudi zakonska obveznost države, uvrstili v drugo, morda tudi posebno področje ukrepanja.

NPUR 2017–2021 ugotavlja, da Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, Svet romske skupnosti Republike Slovenije ter druge organizacije romske skupnosti in civilne družbe redno opozarjajo na razširjenost diskriminacije romskega prebivalstva. Čeprav obsežnejših raziskav o tem v Sloveniji nimamo, je raziskava javnega mnenja o diskriminaciji, ki je bila izvedena po naročilu Zagovornika načela enakosti, pokazala, da so Romi zaznani kot družbena skupina, ki je najbolj izpostavljena diskriminaciji. V raziskavi je 24 % anketirancev bilo mnenja, da so Romi najpogostejša tarča diskriminacije v Sloveniji, sledijo pa istospolno usmerjeni in begunci, za katere je 14 % vprašanih menilo, da so ti najpogostejše tarče diskriminacije (Zagovornik načela enakosti, 2018: 85).⁶⁰ Romi so tudi pogosto žrtve sovražnega govora (glej na primer Mihelič, 2017: 18). Distanca do Romov je še vedno velika v nekaterih okoljih, kar se je pokazalo tudi v naših intervjujih. »Ja, vsi govorimo, kako moramo z Romi delati, moramo jih socializirati, moramo jim dati službe, ampak potem greš pa v šolo, pa jih čez oken zmerjajo cigani, smrdite, pa tako, no, in v bistvu manjka ta del izobraževanja večinske družbe, no.« (Intervjuvanec 13). (Glej tudi na primer del te evalvacije, ki se nanaša na področje zaposlovanja.) Kljub temu, da NPUR 2017–2021 vključuje še nekatere druge ukrepe na področju osveščanja in boja proti diskriminaciji, ki jih obravnavamo v nadaljevanju, se zdi smiselno sprejeti celovitejši nabor horizontalnih ukrepov, če se želi doseči osnovni strateški cilj na tem področju.

Priporočilo:

1. Potrebno bi bilo sprejeti celovitejši nabor ukrepov na področju osveščanja in boja proti diskriminaciji pripadnic in pripadnikov romske skupnosti. Med ukrepi so lahko raziskave in analize stanja na posameznem področju, osveščanje in informiranje romskega prebivalstva o možnostih, da se zaščitijo pred neenakim obravnavanjem, o potrebi prijavljanja primerov diskriminacije in o tem, katere poti imajo pri tem na voljo. Nabor ukrepov lahko vključi širši program osveščanja in izobraževanja javnih uslužbencev, pa tudi zasebnega sektorja, o stereotipih in

⁵⁹ Glej <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017001600006/javni-razpis-za-sofinanciranje-programov-in-projektov-romskih-drustev-s-podrocja-spodbujanja-enakosti-in-preprecevanja-diskriminacije-romov-v-letu-2017-jr-rd-2017-ob-188317>.

⁶⁰ Vprašani so lahko navedli več odgovorov hkrati.

predsodkih do Romov, ki lahko vodijo v konkretne primere diskriminacije. Smiselno je tudi osveščanje in informiranje različnih javnosti o dejanskem družbenem položaju Romov in o njihovem prispevku h kulturni raznolikosti. Na podoben način je potrebno nasloviti pojav sovražnega govora, uperjenega zoper pripadnice in pripadnike romske skupnosti. V ukrepanje je smiselno vključiti različne deležnike, od Zagovornika načela enakosti, drugih pristojnih organov, do romske skupnosti in nevladnih organizacij.

4.7.2. Cilj: podpora aktivnostim za izboljšanje položaja Romov in prepoznavanja romske skupnosti kot sestavnega dela slovenske družbe ter aktivnostim, usmerjenim v preprečevanje diskriminacije in odpravljanje predsodkov in stereotipov do Romov na lokalni ravni s poudarkom na romskih ženskah, deklicah in mladih

NPUR 2017–2021 (str. 46-47) ugotavlja, da obstaja potreba za podpiranjem aktivnega delovanja organizacij romske skupnosti, ki si prizadevajo za prepoznavanje romske skupnosti kot sestavnega dela slovenske družbe, in delujejo v lokalnih okoljih v skladu z dejanskimi potrebami na terenu. Med aktivnosti organizacij romske skupnosti, ki jih v tem delu predvideva NPUR 2017–2021, so med drugim spodbujanje vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v sistem vzgoje in izobraževanja, aktivacija za približevanje trgu dela in razvoj novih zaposlitvenih programov ter promocija zaposlovanja, boj proti sovražnemu govoru in ozaveščanje večinskega in romskega prebivalstva o obstoju, kulturi, jeziki in navadah romskih skupin ter boju proti diskriminaciji.

Kot ukrep na tem področju, ki ga NPUR 2017–2021 poimenuje enako kot cilj, je predvidena podpora aktivnostim za izboljšanje položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in prepoznavanja romske skupnosti kot sestavnega dela slovenske družbe ter aktivnostim, usmerjenim v preprečevanje diskriminacije in odpravljanje predsodkov in stereotipov do Romov na lokalni ravni, s poudarkom na romskih ženskah, deklicah in mladih. Kot kazalnika učinkov NPUR 2017–2021 določa izveden letni javni razpis in obseg izvedenih aktivnosti prijavljenih programov/projektov organizacij romske skupnosti v posameznem letu, pri čemer je ciljna vrednost kazalnika vsaj 3 izvedene aktivnosti organizacij romske skupnosti v posameznem letu glede na dejanske potrebe pripadnic in pripadnikov romske skupnosti na lokalni ravni in glede na prijavljen program/projekt. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, izvajalci romske organizacije, sodelujoči partnerji pa so ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti, Svet romske skupnosti RS, druge nevladne organizacije in strokovne institucije. Aktivnosti romskih organizacij se sofinancirajo skozi letni javni razpis za sofinanciranje programov aktivnosti organizacij romske skupnosti.

V letu 2017 je aktivnosti izvajalo 5 organizacij romske skupnosti in sicer Zveza romske skupnosti Slovenije Umbrella – Dežnik, Romska športna zveza, Zveza Romov za Dolenjsko, Zveza Romov Slovenije in Zveza za razvoj romske manjšine RS – Preporod. Omenjene organizacije so med drugim izvajale aktivnosti, namenjene spodbujanju

vključevanja otrok in mladih v lokalnih okoljih v vzgojo in izobraževanje, spodbujanju aktivacije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, predvsem romskih žensk in mladih v lokalnih okoljih, za približevanje trgu dela preko spodbujanja vključevanja v ukrepe Aktivne politike zaposlovanja, spodbujanju razvoja programov za izboljšanje njihovih zaposlitvenih možnosti, ozaveščanju otrok in mladih iz večinske skupnosti ter zaposlenih v javni upravi in pravosodnih organih o prisotnosti romske skupnosti in njeni kulturi s ciljem približevanja in odpravljanja predsodkov ter stereotipov. Aktivnosti romskih organizacij so vključevale tudi usposabljanja romskih svetnikov, aktivistk in aktivistov iz vrst romske skupnosti, pomoč romskim društvom pri prijavi na razpise, kot tudi aktiviranje mladih Romov na športnem področju s ciljem kvalitetnejšega preživljanja prostega časa (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).⁶¹ Na podlagi razpoložljivih podatkov je mogoče ugotoviti, da so bile ciljne vrednosti, predvidene v NPUR 2017–2021, dosežene v letu 2017. Podatki za leto 2018 bodo dostopni v naslednjem letu. Podatki pokažejo, da je bil manjši delež aktivnosti romskih organizacij usmerjen v osveščanje in boj proti diskriminaciji, večji delež aktivnosti pa se je nanašal na področja vključevanja v vzgojo in izobraževanje, socialne aktivacije in socialnega vključevanja ter zaposlovanja oziroma opolnomočenja za prijavo na razpise. Navedene aktivnosti na določen način predstavljajo tudi praktično dopolnilo v lokalnem okolju bolj strateškem delu, ki ga Svet romske skupnosti opravlja na nacionalni ravni. V tem smislu se zdi, da bi tovrstne aktivnosti bolj sodile med ukrepe in pristope na lokalni ravni, ki jih predvideva NPUR 2017–2021.

4.7.3. Cilj: izboljšanje usposobljenosti javnih uslužbencev, ki v okviru svojih pristojnosti delajo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti

NPUR 2017–2021 (str. 49-50) med drugim navaja, da je potrebno v obdobju, v katerem se program izvaja, krepiti dialog in partnerstvo med romsko skupnostjo, lokalno skupnostjo in institucijami, ki se v okviru svojega delovanja srečujejo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti, oziroma vzpostaviti dialog tam, kjer ta še ni vzpostavljen. Pri tem je treba predvsem izboljšati usposobljenost javnih uslužbencev za komunikacijo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti, s katerimi se srečujejo pri svojem delu, ter ozaveščenost o predsodkih in stereotipih do Romov v posameznem okolju. Potrebna je tudi seznanitev javnih uslužbencev z lastnimi predsodki in stereotipi, ter iskanje praktičnih rešitev za specifične izzive v posameznem okolju, iz katerega prihajajo tako javni uslužbenci kot Romi.

NPUR 2017–2021 na tem področju predvideva ukrep usposabljanje javnih uslužbencev, ki se v okviru svojih pristojnosti srečujejo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti. Kot kazalnike učinkov nacionalni program predvideva število usposabljanj, število delavnic, število udeležencev in evalvacije. Kot ciljna vrednost je navedeno predvidoma 5

⁶¹ Glej tudi http://www.un.gov.si/si/o_uradu/javne_objave/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1%5Bshow_single%5D=992.

usposabljanj letno oziroma po potrebi. Glede na navedeno bi bilo smiselno, da program vključuje ciljno vrednost vsaj še za število udeležencev. Predvidena nosilca ukrepa sta policija in Urad za narodnosti, sodelujoči partnerji pa so ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti, predstavnice in predstavniki romske skupnosti ter javni uslužbenci, ki v okviru svojih pristojnosti delajo s pripadnicami in pripadniki romske skupnosti.

Usposabljanja se izvajajo na podlagi programa Zavedanje stereotipov, obvladovanje predsodkov ter preprečevanje diskriminacije v multikulturni skupnosti. Na usposabljanjih javni uslužbenci med drugim pridobivajo informacije in znanja o boju proti diskriminaciji, varovanju človekovih pravic, o stereotipih in predsodkih o romski skupnosti. Javni uslužbenci spoznavajo tudi načine in oblike pristopov k reševanju posameznih problemskih situacij, ki so najpogostejše pri delu z romsko skupnostjo, pri čemer je poudarek na obvladovanju različnih tipov konfliktov, s katerimi se posamezni javni uslužbenci lahko srečujejo pri delu z romsko skupnostjo.

V letu 2017 so bila izvedena 4 tovrstna usposabljanja za javne uslužbence, ki se v okviru svojih pristojnosti srečujejo s pripadniki romske skupnosti, s skupno 117 udeležencev: v Murski Soboti – 28 udeležencev iz centra za socialno delo, zdravstvenega doma, osnovne šole in lokalne skupnosti; v občini Ribnica – 23 udeležencev iz centra za socialno delo, upravne enote, zdravstvenega doma, vzgojno varstvenega zavoda, osnovne šole, JSRSKD, lokalne skupnosti in medobčinskega inšpektorata; v Osnovni šoli Šentjernej – 53 udeležencev učiteljev; v Novi Gorici - 13 udeležencev iz centra za socialno delo. V prvem polletju 2018 je usposabljanje vključilo 68 udeležencev: v Ljubljani – 16 udeležencev iz Centra za socialno delo Šiška; v Grosuplju – 11 udeležencev iz centra za socialno delo osnovne šole, vzgojno varstvenega zavoda, lokalne skupnosti, medobčinskega inšpektorata in Inšpektorata za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena).

Ukrep je mogoče oceniti kot potreben in koristen. Pri izvajanju aktivnosti je smiselno spodbujati čim večjo udeležbo javnih uslužbencev, ravno tako pa se zdi smiselno, da je ta ukrep del širšega nabora ukrepov na področju osveščanja in boja proti diskriminaciji (glej prvo točko oziroma prvi cilj v tem sklopu). Potrebno je izpostaviti tudi transformacijo policijskega dela skozi čas in kako se je to spreminjalo na podlagi pridobljenih izkušenj, vse to pa je imelo vpliv na oblikovanje usposabljanja oziroma tega ukrepa. Takšen pristop je lahko model tudi za druge deležnike. *»Preventivno delo ima učinke tako na krajši kot na dolgi rok. In ta tretje, da povezujemo, se povezujemo z vsemi deležniki, ki nam lahko pomagajo pri preprečevanju določenih problemov ali bodisi obravnavi, ne. Smo povezovalni člen, povezujemo tudi ne nazadnje vse inšpekcijske službe skupaj. Seveda tudi lokalne skupnosti, civilne iniciative, ki imajo določene pomisleke, določen interese, tudi mogoče različne druge organizacije. Skratka reševanje problemov v varnostnih sosvetih, posvetovalnih telesih, je tam že dosegalo neke rezultate, a ne. In ves ta preplet nekaj znanj, izkušenj, ki smo jih mi že od takrat pridobivali ali pa jih imamo, smo uporabili to v nekem paketu usposabljanja, kjer dobijo javni uslužbenci tiste osnovne informacije, bi rekel, nekega zgodovinskega pregleda, značilnosti romske populacije. Konkretno za jugovzhodno Slovenijo pač te značilnosti, za severovzhodno Slovenijo so pač drugačne značilnosti, zgodovinski vidik, specifične romske skupnosti, spoznavanje navad, običajev, načina*

življenja, da se spozna ta kulturna raznolikost, vidik kulturnih značilnosti. To pomeni vse to plus, kako smo mi skozi to transformacijo nekega tradicionalnega dela v preteklosti, ko smo samo intervenirali, prišli do spoznanja, da je to potrebno, vendar pa da je bistveno bolj potrebno, da smo stalno prisotni, da ugotavljamo probleme, da jih preprečujemo, da povečamo naš preventivni pogled in tudi preventivni vidik v teh skupnostih.» (Intervjuvanec 28)

V sklopu tega cilja NPUR 2017–2021 predvideva tudi podcilj in sicer ozaveščanje policistov in drugih delavcev policije za delo v romski skupnosti. NPUR 2017–2021 tako med drugim ugotavlja, da je za profesionalen pristop pri izvajanju policijskih nalog in aktivnosti na območjih z romskimi naselji in s predstavniki romske skupnosti potrebno izobraževanje policistov za delo v večkulturni družbi, saj negativni predsodki tako kratkoročno kot dolgoročno predstavljajo oviro pri izgradnji modela profesionalnega odnosa vsakega policista pri izvajanju postopkov v romski skupnosti.

Za doseg tega podcilja NPUR 2017–2021 predvideva ukrep izobraževanja in usposabljanja delavcev policije po že omenjenemu programu Zavedanje stereotipov, obvladovanje predsodkov ter preprečevanje diskriminacije v multikulturni skupnosti. Kot kazalniki učinkov so predvideni število usposabljanj, število udeležencev in evalvacije. Kot ciljna vrednost je navedeno predvidoma 5 usposabljanj letno oziroma po potrebi. Pri tem bi bilo smiselno, da program vključuje tudi ciljno vrednost vsaj še za število udeležencev. Nosilec ukrepa je policija, za sodelujočega partnerja pa nacionalni program predvideva predstavnice in predstavnike romske skupnosti.

V letu 2017 so bila po omenjenem programu izvedena usposabljanja, ki se jih je udeležilo 147 policistov, v prvem polletju 2018 pa se je usposabljanj udeležilo 120 policistov (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Ukrep za doseg tega podcilja je mogoče oceniti kot potreben in koristen.

4.7.4. Cilj: izvajanje policijskega dela v skupnosti

NPUR 2017–2021 (str. 51-52) poudarja poglobljanje partnerskega odnosa policije z lokalno skupnostjo, saj ta omogoča pridobivanje informacij za pravočasno zaznavanje varnostnih vprašanj in njihovo reševanje. Policija se bo med ostalim osredotočala na neposredno delo z romsko skupnostjo in reševanje posameznih problemskih vprašanj skupaj z drugimi deležniki, pri čemer bo okrepila izvajanje preventivnih aktivnosti v romski skupnosti in sodelovala kot povezovalni člen v različnih lokalnih telesih in multidisciplinarnih timih na lokalni ravni, v katere se vključuje tudi predstavnike romske skupnosti. Slednje ima zelo velike učinke pri preventivi oziroma izvedbi ukrepov, kadar je to potrebno v posameznih problemskih situacijah.

Kot ukrep na tem področju, ki ga NPUR 2017–2021 poimenuje enako kot cilj, je predvideno izvajanje policijskega dela v skupnosti. Kot kazalniki učinkov so predvideni število izvedenih preventivnih aktivnosti, število sej posvetovalnih teles in število sestankov strokovnih timov, pri čemer nacionalni program ne navaja ciljnih vrednosti. Nosilec ukrepa je policija, sodelujoči partnerji so pa lokalne skupnosti, predstavniki

institucij, ki se ukvarjajo z romsko tematiko, predstavniki vladnih in nevladnih organizacij, predstavniki civilnih pobud in večinskega prebivalstva ter Urad za narodnosti.

Delo policije v večkulturni družbi je sistemsko umeščeno v Center za raziskovanje in socialne veščine na Policijski akademiji (Generalni policijski upravi), znotraj katerega deluje tudi stalna delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki vsake policijske uprave. V letu 2017 so policijske uprave oziroma postaje izvedle 141 preventivnih aktivnosti, delovna skupina pa jih je v istem letu opravila 210 (skupno 351). V prvem polletju 2018 so policijske uprave oziroma postaje izvedle 22 preventivnih aktivnosti, delovna skupina pa 93 (skupno 115). Preventivne aktivnosti, usmerjene v romsko skupnost, so vključevale izvajanje sestankov, neformalnih razgovorov, svetovanj in opozarjanj, ozaveščanj o posameznih problemskih situacijah ter neposrednih aktivnosti z romsko skupnostjo na terenu. Pri izvajanju aktivnosti policija sodeluje s posamezniki iz romske skupnosti, romskimi svetniki ter predstavniki romskih organizacij (Zveza Romov Slovenije, Zveza Romov za Dolenjsko, Zveza za razvoj romske skupnosti Preporod, Zveza za razvoj romske skupnosti - Bela Krajina, Zveza romske skupnosti Umbrella – Dežnik in Forumom romskih svetnikov). V letih 2017 in 2018 so bili izvedeni 4 sestanki med policijo in romskimi svetniki (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Glede na te dejavnosti je mogoče ugotoviti, da preventivno delo policije v skupnosti gotovo prispeva k ozaveščanju in preseganju predsodkov do Romov, vendar vključuje še veliko drugega dela v lokalni skupnosti. Zato je mogoče skleniti, da bi ta ukrep bolj sodil na področje ukrepov in pristopov na lokalni ravni, kot jih predvideva NPUR 2017–2021. Sicer je pa ukrep mogoče oceniti kot potreben in ustrezen, kar se je potrdilo tudi v naših intervjujih. *»Jaz bom policijo izpostavil, ki jo vedno vsi pljuvamo. Policiji je popolnoma jasno, da pač brez razvite romske manjšine, brez recimo legalizacije, vode, elektrike, pač se Romi ne morejo dvigniti iz te revščine, bede, in v bistvu ni bilo nikoli problemov z nikomer. Si tudi medsebojno pomagamo, če je treba.«* (Intervjuvanec 1) *»Odlično je sodelovanje z MNZ oziroma s policijo, tukaj imamo redne izmenjave informacij, tudi zelo so odzivni na vse naše dogodke.«* (Intervjuvanec 2) *»S policijo odlično, ker so situacije, je zelo dobro sodelovanje. Mislim in preventivno delujejo. (...) Kadar koli smo rabili njihovo sodelovanje, so se zelo hitro odzvali.«* (Intervjuvanec 10)

4.8. Ukrepi in pristopi na lokalni ravni

Z ukrepi NPUR 2017–2021 se na tem področju želi doseči naslednji osnovni strateški cilj: krepiti dialog in sodelovanje z lokalnimi skupnostmi, kjer živijo Romi, ter vzpostaviti aktivno partnerstvo med lokalno in državno ravno in romsko skupnostjo.

Ta strateški cilj je konkretiziran v sedmih posebnih ciljnih, pri čemer so za dosego teh ciljev določeni tudi ukrepi.

4.8.1. Cilj: spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij (Program razvoja podeželja 2014–2020)

NPUR 2017–2021 (str. 52-53) izpostavlja, da so ukrepi na področju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, izjemnega pomena za razvoj tako podeželskih kot urbanih območij, ki imajo posebne razvojne potrebe, probleme in priložnosti, ki zahtevajo tudi drugačen razvojni pristop. Ukrepi se bodo izvajali v okviru prednostne osi operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine, prednostne naložbe.

V okviru ukrepa Podpora za lokalni razvoj, ki je del pobude LEADER (lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost) je bil oblikovan podukrep Podpora za izvajanje operacij v okviru strategije lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ta podukrep je postal tudi sestavni del NPUR 2017–2021, v okviru katerega se na podlagi javnega poziva lokalne akcijske skupine (LAS) namenjajo nepovratna sredstva za sofinanciranje stroškov, nastalih pri izvedbi operacij LAS ali lokalnih akterjev. Med podprte operacije sodi tudi vključevanje ranljivih skupin. Gre za splošni ukrep, kjer so Romi lahko ena izmed ciljnih skupin. Kot kazalnike učinkov NPUR 2017–2021 navaja število projektov, ki bodo namenjeni večji socialni vključenosti in specifične kazalnike učinka, določene v posamezni operaciji, pri čemer je kot ciljna vrednost določen vsaj en projekt, namenjen večji socialni vključenosti (tudi) Romov na podlagi posamezne strategije lokalnega razvoja (predvidoma skupaj vsaj 6 projektov z vseh območij LAS). Sodelujoči partnerji pri izvajanju ukrepa so LAS Dolenjska in Bela krajina (LAS DBK), LAS Posavje, LAS Goričko 2020, LAS Pri dobrih ljudeh, LAS Po poteh dediščine od Turjaka do Kolpe, LAS STIK, regionalne razvojne agencije, občine na območju posamezne LAS, organizacije, ki delujejo v lokalnem okolju, vključno z romsko skupnostjo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) in MGRT.

Do 1. junija 2018 je bilo odobrenih 7 operacij, ki se nanašajo na ranljive skupine (LAS Dolenjska in Bela krajina (3), LAS Posavje (3) in LAS STIK 1), vendar podatki o vključenosti pripadnic in pripadnikov romske skupnosti niso bili na voljo (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena) in ukrepa ni mogoče vrednotiti.

4.8.2. Cilj: krepitev dialoga in sodelovanja vseh relevantnih subjektov za izboljšanje položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti in njihove večje vključenosti v družbo

NPUR 2017–2021 (str. 55-56) ugotavlja, da je za izboljšanje metod spremljanja uresničevanja in učinka ukrepov nacionalnega programa potrebno dodatno okrepiti nacionalni postopek posvetovanja z vzpostavitvijo enotne nacionalne platforme za Rome, pri čemer je potrebno vzpostaviti odprt in strukturiran postopek posvetovanja, ki bo zainteresiranim skupinam omogočil prostor in možnosti za razpravo in predloge ter pobude za izboljšanje položaja Romov. Na ta način se med drugim lahko izmenjavajo izkušnje, strokovno znanje in dobre prakse, opredelijo in ustvarijo sinergije med dejavnostmi, projekti in politikami ter gradi na dosedanjem znanju in izkušnjah.

Kot ukrep za doseganje cilja na tem področju NPUR 2017–2021 predvideva vzpostavitev nacionalne platforme za Rome, ki s svojimi aktivnostmi krepí posvetovalni proces na tem področju v Sloveniji, pri čemer so kot kazalniki učinkov določeni: a) vzpostavljena platforma, b) število aktivnosti, predvidenih v projektu, c) obseg izvedenih aktivnosti, predvidenih v projektu in d) evalvacija opravljenih aktivnosti v okviru platforme. Ciljna vrednost kazalnika je vsaj 9 aktivnosti, kot je predvideno v projektu. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, medtem ko so sodelujoči partnerji projekta ministrstva in drugi državni organi ter organi samoupravnih lokalnih skupnosti, Svet romske skupnosti in druge organizacije romske skupnosti, Varuh človekovih pravic, Zagovornik načela enakosti, druge nevladne organizacije in strokovne institucije ter druge organizacije civilne družbe.

Urad za narodnosti je s 1. 1. 2018 nadaljeval izvajanje projekta nacionalne platforme za Rome. V drugem letu izvajanja so projektne aktivnosti namenjene predvsem: a) podpori občin, da te postanejo strateški partner vladi pri skupnem delu na področju vključevanja romske skupnosti, pri čemer te razvijejo svoje konkretne in realne lokalne akcijske načrte za vključevanje Romov, ki bodo prilagojeni lokalnim potrebam, b) krepitvi medinstitucionalnega povezovanja in sodelovanja na lokalni ravni na način, da občine postanejo koordinatorji medinstitucionalnega povezovanja in sodelovanja na lokalni ravni (multidisciplinarni timi, varnostni sosveti, itd.) in c) podpori romskih svetnikov za dejavno sodelovanje pri oblikovanju lokalnih politik, pri čemer se v sodelovanju s Skupnostjo občin Slovenije izvajajo tudi usposabljanja romskih svetnikov, da se ti seznanijo z zakonodajo in postopki ter na ta način bolj kompetentno in dejavno sodelujejo v sprejemanju odločitev na lokalni ravni.

Do konca junija 2018 so bile v sklopu projekta izvedene naslednje glavne aktivnosti: januarja 2018 je bila izvedena kratka predstavitev projekta in predvidenih aktivnosti na seji Komisije Vlade RS za zaščito romske skupnosti; februarja je bil organiziran uvodni dogodek nacionalne platforme za Rome z občinami, kjer je potekala usmerjena razprava o razvijanju celovitih pristopov in akcijskih načrtov za vključevanje Romov (po dogodku je bilo vsem občinam, kjer živijo Romi, poslano poročilo z dogodka, občine pa so bile zaprosene, da izrazijo svoj interes za sodelovanje z Uradom za narodnosti v nadaljnjih aktivnostih projekta, pri čemer so interes izrazile občine Beltinci, Dobrovnik in Krško,

vendar je po prvem fokusnem sestanku občina Krško ugotovila, da ne potrebuje podpore izvajalcev projekta); v mesecu marcu sta bila izvedena fokusna sestanka v občini Beltinci in obisk tamkajšnjega romskega naselja ter fokusni sestanek v občini Krško; v aprilu je bil organiziran skupni dogodek v Občini Beltinci (usmerjena razprava o razvijanju akcijskega načrta za učinkovito delo na vključevanju Romov v občini Beltinci) in fokusni sestanek v občini Dobrovnik; maja je bilo organizirano usposabljanje za romske svetnike v Murski Soboti; v juniju je potekal skupni dogodek v občini Dobrovnik (usmerjena razprava o vlogi izobraževanja pri opolnomočenju romskih otrok in mladih za kasnejše uspešno samostojno življenje in polno vključitev v družbo) in skupni dogodek v občini Beltinci (usmerjena razprava o zasnovi programa infotočke za vzpostavitev zanimanja in zaupanja romske skupnosti v romskem naselju v Beltincih) (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Na podlagi razpoložljivih podatkov je mogoče ugotoviti, da je bila že v prvi polovici leta 2018 dosežena predvidena ciljna vrednost glede števila aktivnosti. Pri tem je potrebno opozoriti, da so se aktivnosti nadaljevale tudi v drugi polovici leta (na primer predstavitev Zaključnega poročila o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov, usmerjena razprava o predlogih podpornih ukrepov države in usmerjena razprava o begu mladoletnih oseb v škodljiva okolja tj. prezgodnjih porokah in prisilnih porokah romskih otrok).⁶² Glede na navedeno je mogoče skleniti, da je bil projekt ustrezno zastavljen, in sicer na način, da ne vključuje samo enkratnih aktivnosti, temveč bolj redne oblike praktične strokovne pomoči lokalnim skupnostim, kadar se te soočijo z izzivi in poiščejo podporo. Potrebno je tudi opozoriti, da je slab odziv občin na ponujeno podporo lahko ovira za uspešnejše uresničevanje projekta.

Priporočilo:

1. Potrebno je premisliti o praksah, ki bi spodbudile občine, da se v večjem številu odločajo za sodelovanje v projektnih aktivnostih.

4.8.3. Cilj: povezovanje in sodelovanje institucij za zagotavljanje večjega in hitrejšega socialnega vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v lokalnem okolju ter oblikovanja celostnih rešitev in ukrepov na lokalni ravni, ki bodo zagotavljali sinergijske učinke

NPUR 2017–2021 (str. 56-58) navaja, da so dosedanje izkušnje ustanov, ki delujejo v okoljih z romskim prebivalstvom, pokazale, da je za uspešnejše socialno vključevanje pripadnic in pripadnikov romske skupnosti potreben usklajen pristop vseh vključenih deležnikov, pri čemer je v iskanje rešitev potrebno vključiti romsko prebivalstvo. NPUR 2017–2021 nadalje izpostavlja spodbujanje vzpostavitve lokalnih multidisciplinarnih timov kot oblike sodelovanja med različnimi deležniki, ki lahko s skupnim in usklajenim

⁶² Glej tudi http://www.un.gov.si/si/nacionalna_platforma_za_rome/aktualno/.

sodelovanjem poiščejo celovitejše rešitve na področju socialnega vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v lokalnem okolju.

Za doseganje cilja na tem področju NPUR 2017–2021 predvideva ukrep spodbujanja vzpostavitve multidisciplinarnih timov v lokalnih skupnostih, kjer živijo Romi, preko aktivnosti nacionalne platforme za Rome. Kot kazalnika učinkov sta določena število vzpostavljenih timov in število lokalnih skupnosti, kjer je izkazan interes oziroma izražena pripravljenost za vzpostavitev timov. Ciljna vrednost za 2018 je vzpostavitev vsaj treh timov, do konca izvajanja NPUR 2017–2021 pa vsaj 20 timov. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, ki pri uresničevanju ukrepa sodeluje z občinami, kjer živijo Romi, pristojnimi ministrstvi, različnimi institucijami in organizacijami, ki delujejo v lokalnem okolju, predstavniki lokalnih romskih skupnosti oziroma predstavniki organizacij romske skupnosti.

Ukrep spodbujanja vzpostavitve multidisciplinarnih timov v lokalnem okolju se izvaja skozi projektne aktivnosti že omenjene nacionalne platforme za Rome. Med občinami, ki so izrazile interes za sodelovanje po uvodnem dogodku, je bila med drugim občina Dobrovnik. Tam se je v prvi polovici leta 2018 skozi usmerjene razprave naslovilo temo vloge izobraževanja pri opolnomočenju romskih otrok in mladih za kasnejše uspešno samostojno življenje in polno vključitev v družbo. Skozi razpravo je bilo ugotovljeno, da je multidisciplinarni tisti mehanizem, ki omogoča celovitejše spremljanje razvoja otrok in družin, pa tudi opolnomočenje otrok na področju izobraževanja in za lažje vključevanje v družbo. Tekom projektnih aktivnosti je bil pripravljen tudi protokol sodelovanja med deležniki za nudenje celovitejše podpore otrokom in družinam (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). V prvi polovici leta 2018 je bil vzpostavljen en multidisciplinarni tim, vključno s protokolom sodelovanja, ciljna vrednost na letni ravni pa je ustanovitev treh timov. Ker ta evalvacija nastaja pred potekom koledarskega leta, ni mogoče oceniti, ali bodo ciljne vrednosti dosežene. Mogoče pa je oceniti, da je pripravljen protokol sodelovanja model, ki se lahko prenese v druga okolja oziroma se lahko njegova prenosljivost preveri. A kot je bilo že prej omenjeno, je šibak odziv občin lahko resna ovira za prenosljivost morebitnih koristnih praks, pa tudi za doseganje načrtovanih ciljnih vrednosti (glej smiselno prejšnje priporočilo).

4.8.4. Cilj: podpora vzpostavitvi in izboljšanju pristopov lokalnih skupnosti na področju integracije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti

NPUR 2017–2021 (str. 58-60) navaja, da je v letu 2017 potekalo prvo srečanje med predstavniki Vlade Republike Slovenije in župani oziroma predstavniki občin, kjer živijo Romi, ki ga je sklicala in gostila generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije v sodelovanju z organom, pristojnim za narodnosti. Namen srečanja je bil, da se predstavnikom občin, kjer živijo Romi, omogoči, da predstavnikom vlade predstavijo največje izzive, s katerimi se soočajo, in kje pri izvajanju svojih pristojnosti potrebujejo pomoč države. Tekom srečanja je med drugim potekal pogovor o pristojnostih države in občin na posameznih področjih, ki zadevajo romsko prebivalstvo. Oblikovane so bile tudi skupne zaveze, predvsem glede krepitve povezovanja in sodelovanja vseh pristojnih na

lokalni in državni ravni. Ena izmed zavez je bila tudi opredeliti tista znanja, pozitivne izkušnje in dobre prakse iz Prekmurja oziroma JV Slovenije, ki kažejo na uspešne pristope pri vključevanju pripadnic in pripadnikov romske skupnosti, pri čemer je potrebno tudi najti modele za prenos tovrstnih praks v druga okolja, kjer je ugotovljen primanjkljaj in so lokalne skupnosti za to izrazile interes.

Za doseganje cilja na tem področju NPUR 2017–2021 predvideva ukrep identifikacije, promocije in prenosa že osvojenih znanj, pozitivnih izkušenj in primerov dobrih praks v okolja, kjer so zaznani primanjkljaji in izražene potrebe. Kot kazalnike učinkov NPUR 2017–2021 opredeljuje število lokalnih skupnosti, kjer je zaznan primanjkljaj, izkazan interes oziroma izražena potreba, število primerov opredeljenih znanj, pozitivnih izkušenj ali primerov dobrih praks v lokalnih skupnostih in število prenosov znanj, pozitivnih izkušenj ali primerov dobrih praks. Ciljna vrednost so vsaj trije primeri uspešnega prenosa znanj, pozitivnih izkušenj ali primerov dobrih praks v pristopih lokalnih skupnosti na področju integracije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v obdobju trajanja NPUR 2017–2021.

Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da se tekom izvedbe projektnih aktivnosti nacionalne platforme za Rome redno predstavljajo primeri obetavnih in učinkovitih pristopov iz različnih delov države. Na uvodnem dogodku platforme februarja 2018 je bil na primer predstavljen primer občine Trebnje, ki je proaktivno pristopila urejanju romskega naselja v občini in vključevanju lokalne romske skupnosti v družbo. Kljub predstavitvam različnih obetavnih pristopov na dogodkih, je bilo vedno prevladujoče prepričanje, da se situacija razlikuje od naselja do naselja, pa tudi znotraj posameznih naselij, zaradi česar posameznih pristopov ni mogoče prenašati iz enega naselja v drugo. Izkazalo se je tudi, da so informacije o obetavnih pristopih za občine dobrodošle, vendar se morajo pozitivni ukrepi vedno posebej prilagajati posameznemu okolju (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Ukrep prenašanja spodbudnih pristopov skozi nacionalno platformo je mogoče oceniti kot ustrezen in koristen. Glede na razlike med naselji in znotraj naselij, je potrebno tudi opozoriti na dejstvo, da učinkovitosti ukrepa ne gre meriti oziroma ocenjevati zgolj z vidika presajanja nekih obetavnih konceptualnih pristopov iz okolja v okolje, temveč prenosa posamičnih rešitev, ki so lahko uporabne v zelo specifičnih situacijah.

4.8.5. Cilj: doseganje učinkovitejše integracije pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v lokalnem okolju

NPUR 2017–2021 (str. 60-61) navaja, da se bodo v okviru projekta nacionalne platforme za Rome nadaljevale aktivnosti že vzpostavljenega posvetovalnega procesa in vključujočega načina ter metod dela, pri čemer se bo občine, kjer živijo Romi, spodbujalo k oblikovanju konkretnih in realnih akcijskih načrtov za integracijo Romov, prilagojenih stanju v posameznem lokalnem okolju. Pri tem se bo na podlagi dosedanjih izkušenj na področju socialnega vključevanja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti na lokalni ravni stremelo k oblikovanju konkretnih predlogov rešitev, opredelitvi nujnih korakov za reševanje ugotovljenih problemov in določitvi temeljev za nadaljnje tesno sodelovanje med vsemi relevantnimi deležniki.

Za doseganje cilja na tem področju NPUR 2017–2021 predvideva ukrep spodbujanja samoupravnih lokalnih skupnosti k oblikovanju konkretnih in realnih akcijskih načrtov za integracijo Romov, prilagojenih stanju v posamezni lokalni skupnosti. Kot kazalnike učinkov NPUR 2017–2021 opredeljuje število oblikovanih lokalnih akcijskih načrtov, število spremenjenih in dopolnjenih že sprejetih lokalnih akcijskih načrtov in število občin, ki so izrazile interes in pripravljenost za oblikovanje lokalnih akcijskih načrtov. Ciljni vrednosti sta vsaj 12 občin s sprejetimi programi oziroma lokalnimi akcijskimi načrti in vsaj osem občin s sprejetimi sklopi ukrepov na tem področju do konca izvajanja NPUR 2017–2021, pri čemer je izhodiščna vrednost šest občin s sprejetimi programi oziroma lokalnimi akcijskimi načrti. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, ki pri izvajanju ukrepa sodeluje s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, kjer živijo Romi, Skupnostjo občin Slovenije, ustanovami in organizacijami na lokalni ravni ter pristojnimi ministrstvi.

Kot že nekateri omenjeni ukrepi se tudi ta ukrep izvaja v okviru projekta nacionalne platforme za Rome. Ker NPUR 2017–2021 ne vključuje letnih ciljnih vrednosti, temveč te opredeljuje za celotno obdobje svojega izvajanja, vmesna evalvacija lahko spremlja trende uresničevanja ukrepa. Pri tem velja opozoriti, da v času priprave evalvacije podatki o sprejetih lokalnih akcijskih načrtih oziroma sklopih ukrepov na tem področju niso bili dosegljivi in zato trende uresničevanja ukrepa ni mogoče vrednotiti (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Kot je že bilo navedeno pri nekaterih drugih ukrepih, ki se izvajajo v sklopu nacionalne platforme za Rome, je vendarle mogoče ugotoviti, da ne gre za enkratne, temveč za sistematično zastavljene aktivnosti nudenja strokovne pomoči lokalnim skupnostim, in jih je zato mogoče oceniti kot ustrezne in koristne. Ker je pa skromen odziv lokalnih skupnosti lahko ovira za uspešnejše uresničevanje načrtovanega ukrepa, je, kot že navedeno, smiselno premisliti o dodatnih aktivnostih, s katerimi bi se občine spodbudilo k aktivnejši udeležbi.

4.8.6. Cilj: krepitev vloge in podpora delovanju predstavnikov romske skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti

NPUR 2017–2021 (str. 61-62) izpostavlja, da obstoječa zakonodaja zagotavlja politično predstavništvo romske skupnosti v 20 občinah, kjer živijo Romi, pri čemer so v teh občinah tudi ustanovljena delovna telesa za spremljanje položaja romske skupnosti in je romski svetnik po svoji funkciji član teh teles. NPUR 2017–2021 nadalje ugotavlja, da je kljub zakonski podlagi delovanje predstavnikov romske skupnosti prešibko, saj so ti večinoma premalo izobraženi, da bi lahko učinkovito opravljali svojo funkcijo in konstruktivno prispevali k urejanju položaja romske skupnosti v svojih okoljih. V NPUR 2017–2021 je zaradi tega predvideno bolj sistematično usposabljanje in nudenje strokovne pomoči predstavnikom romske skupnosti v občinskih svetih prek aktivnosti organizacij romske skupnosti (zvez društev), Sveta romske skupnosti in prek projekta nacionalne platforme za Rome.

Kot ukrep na tem področju je predvideno usposabljanje in nudenje strokovne podpore za krepitev vloge in opravljanja nalog predstavnikov romske skupnosti v svetih samoupravnih lokalnih skupnosti. Kot kazalnike učinkov NPUR 2017–2021 določa število izvedenih usposabljanj, zadovoljstvo predstavnikov romske skupnosti v občinskih svetih z

izvedenimi usposabljanji in zadovoljstvo občin z delom predstavnikov romske skupnosti v občinskih svetih, ciljna vrednost kazalnikov pa so vsaj tri usposabljanja na leto. Nosilec ukrepa je Urad za narodnosti, sodelujoči partnerji so Ministrstvo za javno upravo, Skupnost občin Slovenije, Svet romske skupnosti RS, Forum romskih svetnikov Slovenije, pristojna ministrstva in vladne službe ter samoupravne lokalne skupnosti, kjer je zagotovljeno politično predstavništvo romske skupnosti.

Iz razpoložljivih podatkov izhaja, da sta bila v okviru projekta nacionalne platforme za Rome, ki se je znova začel izvajati s 1. 1. 2018, do 1. 6. 2018 v sodelovanju s Skupnostjo občin Slovenije izvedena dva dogodka. V februarju 2018 je bil del uvodnega dogodka, na katerem je bil predstavljen projekt nacionalne platforme za Rome, posvečen tudi vprašanju zagotavljanja potrebne podpore romskim svetnikom za kakovostno delo v skupnosti in občinskem svetu. Na podlagi ugotovitev z uvodnega dogodka je bilo v maju 2018 organizirano usposabljanje romskih svetnikov v Murski Soboti, medtem ko je bil podobni dogodek v Novem mestu odpovedan zaradi napovedane zelo slabe udeležbe romskih svetnikov. Na usposabljanju v Murski Soboti so udeleženci pridobili informacije s področja delovanja občin in dela svetnic in svetnikov v občinskih in mestnih svetih, dogodek pa je bil predvsem namenjen pogovoru z romskimi svetniki in svetnicami o njihovih dosedanjih izkušnjah in izzivih pri njihovem delu. Zaradi novembrskih lokalnih volitev, ko bodo izvoljeni novi romski svetniki, je bilo s strani izvajalcev projekta ugotovljeno, da je smiselno z usposabljanji nadaljevati po volitvah (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Na podlagi obstoječih podatkov ni mogoče ugotoviti, v kolikšni meri so bile ciljne vrednosti, določene v NPUR 2017–2021, dosežene. Kot je bilo večkrat zapisano, ta evalvacija ne obravnava celotnega koledarskega leta, zato je možno, da so bila morebitna usposabljanja izvedena konec leta 2018. Poleg tega je potrebno opozoriti, da posamezna usposabljanja organizirajo tudi romske zveze in Svet romske skupnosti, vendar tudi ti podatki niso bili dosegljivi v času priprave vrednotenja. Kljub temu je usposabljanja romskih svetnikov mogoče oceniti kot koristen in potreben ukrep, ki pa ga je potrebno nadgraditi z bolj sistematičnimi ukrepi.

Priporočilo:

1. Potrebno je premisliti o modelu systemske umestitve strokovne podpore romskim svetnikom, ki bi jim bila na voljo vedno, kadar jo ti potrebujejo.

4.8.7. Cilj: krepitev dialoga, povezovanja in sodelovanja med predstavniki Vlade Republike Slovenije in predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer živijo Romi

NPUR 2017–2021 navaja tudi pri tem cilju, da je v letu 2017 potekalo prvo srečanje med predstavniki Vlade Republike Slovenije in župani oziroma predstavniki občin, kjer živijo Romi, ki ga je sklicala in gostila generalna sekretarka Vlade Republike Slovenije v sodelovanju z organom, pristojnim za narodnosti. Poleg že omenjenih, je bila na srečanju

oblikovana tudi zaveza o rednejšem dialogu na tem področju med visokimi predstavniki vlade (državnimi sekretarji ministrstev in vladnih služb) in predstavniki občin ter njihovimi združenji.

Za namen doseganja predvidenega cilja je NPUR 2017–2021 kot ukrep predvidel vzpostavitev kontinuiranega dialoga med predstavniki Vlade Republike Slovenije in predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti, kjer živijo Romi. Kot kazalniki učinkov na tem področju so predvideni število izvedenih skupnih srečanj, število izvedenih tematskih oziroma ožjih srečanj, pri čemer je izhodiščna vrednost prej omenjeno eno srečanje, ciljna vrednost pa je vsaj eno srečanje na letni ravni.

Po dostopnih podatkih je v prvi polovici leta 2018 dialog s predstavniki samoupravnih lokalnih skupnosti in njihovimi združenji potekal kontinuirano, še posebej v okviru aktivnosti Urada za narodnosti in projekta nacionalne platforme za Rome ter v okviru dela Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike Romov. Dialog s predstavniki občin pa je redno potekal tudi v okviru Komisije Vlade RS za zaščito romske skupnosti, katere člani so tudi predstavniki nekaterih občin. Občine so bile vključene tudi v pripravo Petega poročila o položaju romske skupnosti v Sloveniji, predstavnica Skupnosti občin Slovenije pa se je udeležila seje Komisije Vlade RS za zaščito romske skupnosti, ki je junija 2018 obravnavala predlog petega poročila vlade in ga potrdila (glej Prilogo 2 te evalvacije – Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 – dopolnjena). Iz navedenega izhaja, da je dialog med vladno stranjo in predstavniki občin v letu 2018 sicer potekal, vendar ne na ravni, ki ga predvideva nacionalni program. Ker ta evalvacija nastaja pred koncem tekočega leta, je možno, da je bilo srečanje izvedeno konec leta in zato izvajanja ukrepa v tekočem obdobju ni mogoče vrednotiti. Ob tem je potrebno opozoriti, da je sam ukrep srečanja visokih predstavnikov vlade in najvišjih predstavnikov lokalnih skupnosti ustrezen in potreben ukrep.

5. Splošne ugotovitve

Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela 25. maja 2017, predstavlja temeljni nacionalni dokument politik ukrepanja, usmerjenih v izboljšanje družbenega položaja pripadnic in pripadnikov romske skupnosti v Sloveniji. V evalvaciji, prvi te vrste, smo skušali na podlagi podatkov, ki jih je bilo možno zbrati, oceniti uresničevanje ukrepov v prvem letu izvajanja nacionalnega programa. Pri tem smo poskusili podati konstruktivna in praktična priporočila za morebitne izboljšave ukrepov na različnih področjih, ki jih nacionalni program upošteva. Na splošno pa je mogoče ugotoviti, da nacionalni program predstavlja akcijski načrt, ki mu primanjkuje strateška zaslomba. Področje vzgoje in izobraževanja je trenutno edino področje s svojo lastno strategijo in se ta v času priprave evalvacije prenavlja, kar napotuje na sklep, da so izkušnje pokazale, da je obstoječe strateške usmeritve potrebno dopolniti in izboljšati.

V primerjavi s prejšnjim programom, novi nacionalni program na mnogih drugih področjih ni prinesel bistvenih sprememb, kar bi lahko pomenilo, da so izkušnje pokazale, da bistvenih sprememb ni potrebno narediti. Vendar pripadnice in pripadniki romske skupnosti še vedno ostajajo med najranljivejšimi skupinami v naši družbi. Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021 vključuje velik nabor ukrepov na različnih področjih, vendar pa izrecno ne določa prioritetenih ukrepov oziroma področij. Kljub dejstvu, da je na terenu mogoče opaziti sodelovanje mnogih deležnikov, so ukrepi še vedno prevečkrat sektorsko zamejeni, zato ne dosegajo nujno potrebne sinergije. Na nekaterih ključnih področjih je ukrepanje tako šibko, da za mnoge pripadnike in pripadnice romske skupnosti ni moč pričakovati izboljšanja njihovega položaja v prihodnosti. Zato je potrebno hitro ukrepanje in sprejem strategije, ki bo določila strateške cilje in celovite ukrepe, ki se bodo izvajali sočasno. Pri tem je potrebno opredeliti natančno časovnico izvajanja ukrepov. Le tako bo država začrtala svetlejšo pot za razvoj romske skupnosti in njeno integracijo v družbo kot celoto.

6. Literatura

Amnesty International (2011): Vzporedna življenja: Romom v Sloveniji nista zagotovljeni pravici do ustreznega bivališča in vode. London: Amnesty International.

Babič Ivaniš, Nada (2006): Raziskava izobraževalnih in poklicnih interesov Romov. V Nada Žagar in Vera Klopčič (ur.), Poklicno informiranje in svetovanje za Rome - PISR: zbornik projekta, 197-242. Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo.

Baranja, Samanta (2013): Amari čhib = Naš jezik: slovnica prekmurske romščine. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

Belović, Branislava, Lijana Zaletel Kragelj in Jerneja Farkaš Lainščak (2015): Z zdravjem povezan življenjski slog Romov (prispevek k zmanjševanju neenakosti v zdravju). Murska Sobota: Pomursko društvo za boj proti raku, Nacionalni inštitut za javno zdravje OE Murska Sobota.

Čoklč, Gabriela in dr. (2010): Strokovne smernice za delo centrov za socialno delo pri zaščiti otrok pred nasiljem v družini. Kaljenje: bilten Skupnosti CSD Slovenije 5 (10): 6-37.

Flick, Uwe, Ernst von Kardorff in Ines Steinke (ur.) (2004): A Companion to qualitative research. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

Kunac, Suzana, Ksenija Klasnić in Sara Lalić (2018): Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka. Zagreb: Centar za mirovne studije

Kustec Lipicer, Simona (2009): Vrednotenje javnih politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Makkonen, Timo (2016): European handbook on equality data: 2016 revision. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Narat, Tamara, Lea Lebar, Nadja Kovač, Barbara Kobal Tomc (2014): Prisilne poroke romskih deklic: Končno poročilo. Ljubljana: Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo

Radej, Bojan, Mojca Golobič, Mirna Macur in Srečo Dragoš (2011): Vrednotenje politik: obzorja nove miselnosti. Ljubljana: Vega.

Šelb, Jožica (09.2008/08.2009): Ocena rabe zdravstvenih storitev v populaciji romskih žensk in otrok v Sloveniji - prispevek k zmanjševanju neenakosti v zdravju.

Šircelj, Milivoja (2003): Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije: popisi 1921–2002. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Vonta, Tatjana in dr. (2011): Nacionalna evalvacijska študija uspešnosti romskih učencev v osnovni šoli: Končno poročilo. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

Zgonec, Petra (2017): Smernice na področju vključevanja romskih otrok in njihovih staršev v predšolske programe. Ljubljana: Pedagoški inštitut.

Žagar, Nada (2007): Raziskava med delodajalci in politiki o stališčih do diskriminacije. V Nada Žagar (ur.), Sprejemanje različnosti – korak do pravične družbe, 44-126. Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo.

Viri:

Akcijski načrt Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti za izvajanje Nacionalnega programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017-2021

Akcijski načrt za jezikovno izobraževanje

Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Vsebinsko poročilo o izvajanju operacije št:9 (obdobje od 1. 4. 2018 do 30. 6. 2018)

Katalog programov javnih del za leto 2018

Katalog programov javnih del za leto 2019

Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja

Mihelič, Lija, Letno poročilo Spletno oko 2016 in poročilo ob desetletnici prijavnice točke, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, Center za varnejši internet, Spletno oko

Nacionalni program ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017–2021

Nacionalni program ukrepov za Rome Vlade Republike Slovenije za obdobje 2010–2015

Neodvisna strokovnjakinja ZN za človekovo pravico dostopa do pitne vode in sanitarij, Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque: Mission to Slovenia, 2010

Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice, Concluding observations on the second periodic report of Slovenia, 2014

Peto poročilo Vlade Republike Slovenije o položaju romske skupnosti v Republiki Sloveniji

Poročilo o izvajanju Nacionalnega programa za jezikovno politiko 2014–2018, Akcijskega načrta za jezikovno izobraževanje in Akcijskega načrta za jezikovno opremljenost za leto 2015

Poročilo o izvajanju akcijskih načrtov za jezikovno izobraževanje in za jezikovno opremljenost, sprejetih na podlagi Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018, za leto 2016

Poročilo o izvajanju akcijskih načrtov za jezikovno izobraževanje in za jezikovno opremljenost, sprejetih na podlagi Resolucije o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018, za leto 2017

Posebni poročevalec ZN za zadeve manjšin, Statement of the United Nations Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes, on the conclusion of his official visit to Slovenia, 5-13 April 2018

Pravilnik o izboru in sofinanciranju programov javnih del

Priloga k Nacionalnemu programu ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017-2021

Priporočilo Sveta z dne 9. decembra 2013 o učinkovitih ukrepih za vključevanje Romov v državah članicah, 2013/C 378/01

Resolucija o Nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014–2018

Smole Jež, Simona in dr., Spremljanje socialnovarstvenih programov: poročilo o izvajanju programov v letu 2017

Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Okvir EU za nacionalne strategije vključevanja Romov do leta 2020 z dne 5. aprila 2011, COM(2011) 173 kon

Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji

Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji (Dopolnilo k Strategiji 2004)

Svet Evrope, Komisar za človekove pravice, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Slovenia from 20 to 23 March 2017, Strasbourg: Council of Europe, 2017

Usmeritve in priporočila za delo strokovnih delavcev CSD v primerih begov mladoletnic in mladoletnikov v škodljiva okolja

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije, Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2017

Varuh človekovih pravic, Posebno poročilo o bivanjskih razmerah Romov na območju jugovzhodne Slovenije, 2012

Zagovornik načela enakosti, redno letno poročilo za 2017

Zaključno poročilo o delovanju Medresorske delovne skupine za reševanje prostorske problematike romskih naselij z dne 28. 9. 2018

Ustava Republike Slovenije

Gradbeni zakon

Kazenski zakonik

Zakon o lokalnih volitvah

Zakon o lokalni samoupravi

Zakon o medijih

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja

Zakon o osnovni šoli

Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji

Zakon o socialnem varstvu

Zakon o štipendiranju

Zakon o urejanju prostora

Zakon o urejanju trga dela

Zakon o vajeništvu

Zakon o varstvu osebnih podatkov

Zakon o varstvu pred diskriminacijo

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017

7. Priloge

PRILOGA 1

EVALVACIJA O URESNIČEVANJU NACIONALNEGA PROGRAMA UKREPOV VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ROME ZA OBDOBJE 2017 – 2021

IZHODIŠČA ZA INTERVJUJE

- Koliko ste na splošno seznanjeni z Nacionalnim programom ukrepov Vlade Republike Slovenije za Rome za obdobje 2017-2021? Kako na splošno ocenjujete predvidene prioritete in ukrepe?
- Ali lahko predstavite vaše področje delovanja in ukrepe/programme, ki jih izvajate, in so povezani z romsko skupnostjo in omenjenim nacionalnim programom?
- Kako ocenjujete dosedanji potek vaših ukrepov/programov? Kaj bi izpostavili kot posebej uspešno pri izvedbi ukrepov/programov? Kje ne dosežete pričakovanih ciljev/rezultatov? Kaj je prispevalo k uspešnosti? Kaj vas je oviralo pri doseganju pričakovanih ciljev/rezultatov?
- Katere so bile izhodiščne predpostavke ukrepa/programa, oziroma s katerimi podatki/informacijami ste razpolagali, ko ste načrtovali ukrepe/programme in ko ste zastavljali same cilje/rezultate, ki jih želite doseči?
- Kako sicer spremljate uresničevanje ukrepov/programov? Kako pripravljate ocene ali morebitne lastne evalvacije izvajanja ukrepov/programov? Katere podatke/informacije pri tem zbirate? Katere so vaše siceršnje poročevalske obveznosti?
- S kom vse sodelujete pri izvedbi ukrepov/programov? Kako ocenjujete tovrstno sodelovanje in ali lahko izpostavite dobre oziroma slabe primere sodelovanja? kateri so vaši predlogi v tem smislu?
- Ali lahko tekom izvajanja ukrepov/programov prilagajate njihovo vsebino in same ukrepe glede na sprotne izkušnje, ki jih pridobite tekom njihova izvajanja? Koliko ste pri tem avtonomni glede na naročnika in/ali financerja?
- Glede na vaše dosedanje izkušnje, ali kakšne ukrepe ali dele vašega programa ocenjujete kot odvečne? Ali menite, da bi bilo potrebno vpeljati kakšne nove ukrepe? kateri so vaši predlogi v tem smislu?
- Glede na vaše izkušnje, kako vidite vpliv drugih področij življenja, za katere nacionalni program predvideva ukrepe, na vaše delo? Ali lahko podate vaše predloge za ukrepanje tudi na drugih področjih, ki jih upošteva nacionalni program?
- Kakšna so vaša pričakovanja za naprej? Ali menite, da boste tekom izvajanja ukrepov/programov v predvidenem obdobju lahko dosegli vse zastavljene cilje/rezultate? Kakšni so bili doslej odzivi iz romske skupnosti na vaše delovanje?

PRILOGA 2

Uresničevanje ukrepov NPUR 2017–2021 (pregled) – dopolnjena različica standardiziranega obrazca je v posebnem dokumentu.