



Bruxelles, 4.12.2018.
COM(2018) 785 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU
Izvješće o evaluaciji okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020.

{SWD(2018) 480 final}

1. UVOD

Okvir EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020.¹ prva je inicijativa EU-a usmjerena na Rome koja uključuje mehanizam za praćenje. Njezini su glavni ciljevi suzbijanje socioekonomskog isključivanja i diskriminacije Roma promicanjem jednakog pristupa školovanju, zapošljavanju, zdravstvenim uslugama i stanovanju. Države članice pozivaju se da osmisle nacionalne strategije integracije Roma² i imenuju nacionalne kontaktne točke za Rome (NRCP) koje će koordinirati planiranje, provedbu i praćenje tih strategija s ciljem postizanja ciljeva EU-a u vezi s integracijom Roma. U okviru EU-a za svaki se cilj integracije Roma navodi niz mjera koje bi države članice mogle provesti. Za zemlje kandidatkinje³ dodan je peti cilj, pristup dokumentima o građanskom statusu, u okviru kojega EU nastoji poboljšati pružanje pretprijetne pomoći, uključenost civilnog društva i praćenje napretka.

Okvir 1.: Ciljevi EU-a u vezi s integracijom Roma

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Osigurati da sva romska djeca završe barem osnovno obrazovanje2. Smanjiti razlike u zapošljavanju između Roma i ostalog stanovništva.3. Smanjiti razlike u zdravstvenom statusu4. Smanjiti razlike u pristupu stanovanju i javnim uslugama |
|--|

Kao odgovor na zaključke Vijeća o ubrzavanju procesa integracije Roma provedena je evaluacija za razdoblje 2011.–2017. ⁴ U ovom se Izvješću navode sažetak zaključaka otvorenog javnog savjetovanja, rezultati evaluacije i glavna saznanja iz evaluacije. Evaluacija se nalazi u popratnom radnom dokumentu službi priloženom Izvješću.

2. JAVNO SAVJETOVANJE

U savjetovanju su se istraživali uzroci isključivanja, tko bi i kako mogao suzbijati te uzroke te prioriteti djelovanja. Prikupljena su mišljenja o postignućima, izazovima i napretku u pogledu razvoja politika i situacije Roma u područjima obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja, stanovanja te diskriminacije/antiromizma⁵. Zaključci obuhvaćaju percepciju dionika kao što su nacionalne kontaktne točke za Rome, organizacije civilnog društva i pojedinci iz država članica i zemalja kandidatkinja.

Velika većina od ukupno 240 ispitanika smatra da je **položaj Roma** u navedenih pet područja gori od položaja neromskog stanovništva, osobito u pogledu diskriminacije, zapošljavanja i stanovanja. Većina ispitanika također smatra da su potrebne javne intervencije institucija EU-a i nacionalnih nadležnih tijela u svim navedenim područjima kako bi se poboljšala postojeća situacija.

Kad je riječ o promjenama od 2011. većina ispitanika vidi poboljšanje u području obrazovanja. Iako brojni ispitanici smatraju da se situacija u području zdravlja poboljšala, mišljenja su podijeljena kad je riječ o zapošljavanju. Broj onih koji smatraju da se situacija pogoršala u pogledu stanovanja i diskriminacije veći je od broja onih koji u tim područjima vide poboljšanja.

¹ COM(2011) 173 final

² Nacionalna strategija integracije Roma označava i integrirane skupove mjera politike.

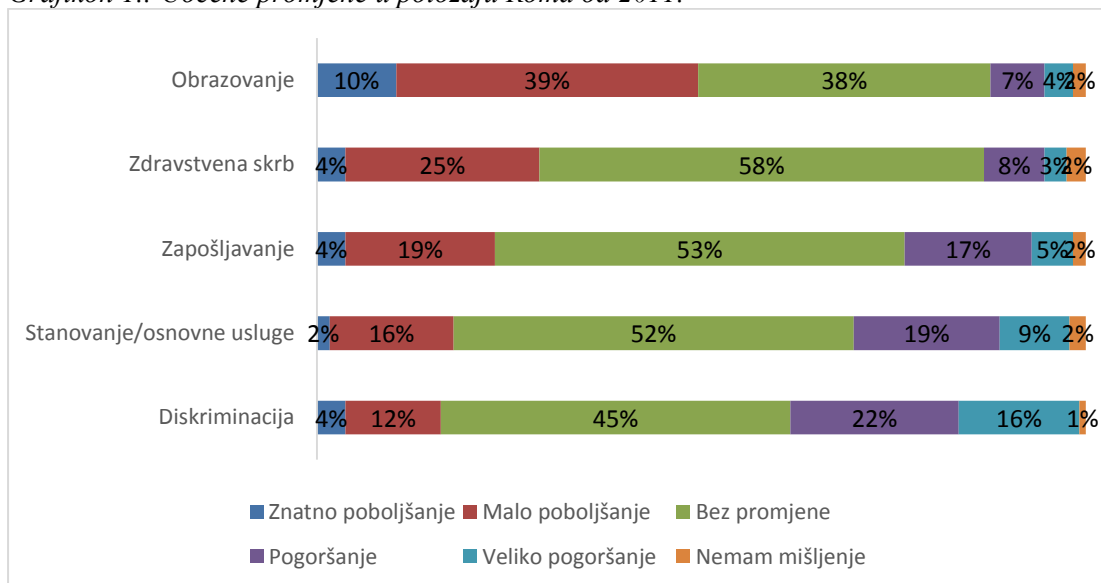
³ Zemlje kandidatkinje uključuju Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, bivšu jugoslavensku republiku Makedoniju, Kosovo*, Crnu Goru, Srbiju i Tursku.

* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

⁴ EPSCO, 8.12.2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_hr.

Grafikon 1.: Uočene promjene u položaju Roma od 2011.



Otvoreno javno savjetovanje

U pogledu **razvoja politika** na razini EU-a najveći napredak vidi se u obrazovanju i borbi protiv diskriminacije. Više ispitanika vidi poboljšanje nego pogoršanje i u područjima zdravlja i zapošljavanja. U pogledu stanovanja negativna su mišljenja brojnija od pozitivnih. Kada je riječ o razvoju politika na nacionalnoj razini više je ispitanika izrazilo pozitivno mišljenje o područjima obrazovanja i zdravstvene skrbi, dok je o područjima zapošljavanja, diskriminacije i osobito stanovanja bilo više negativnih mišljenja.

Odgovori ukazuju na to da uspješne strategije za integraciju Roma na europskoj i nacionalnoj razini trebaju biti sveobuhvatne te pokrivati barem **ključna područja okvira EU-a** te **suzbijati antiromizam**. Na popisu od 20 mogućih prioriteta područja obrazovanje je istaknuto kao nedvojbeni prioritet⁶ (67 % na europskoj i 76 % na nacionalnoj razini), a nakon njega slijedi zapošljavanje (49 % na europskoj i 57 % na nacionalnoj razini). Više od trećine ispitanika na europskoj i nacionalnim razinama kao prioritete je odabralo borbu protiv diskriminacije i antiromizma, kao i pristup stanovanju i zdravstvenim uslugama.

Na potrebu za sveobuhvatnim pristupom ukazuje i zaključak da postoje višestruki uzroci isključivanja koji se strategijama integracije moraju istodobno rješavati. Oni prvenstveno uključuju diskriminaciju i antiromizam, ograničen politički angažman, nedovoljno sudjelovanje Roma, ograničene kapacitete institucija i nedovoljno financiranje.

Prema mišljenju 60 % ispitanika EU treba pružiti potporu nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima kako bi se poboljšao položaj Roma. Dionici smatraju da je uloga EU-a važnija od one nacionalnih tijela za praćenje i provedbu europskog zakonodavstva u području suzbijanja diskriminacije i rasizma te za uvjetovanje pristupa financiranju razvojem i provedbom ambicioznih politika za uključivanje Roma. Očekuje se veća uloga nacionalnih tijela u provedbi mjera za suzbijanje antiromizma (kao što je razvoj zajednica Roma i neromskog stanovništva, osposobljavanje javnih službenika o nediskriminaciji i uključivanju Roma ili uvrštavanje povijesti i kulture Roma u obrazovne programe) te u

⁶ Pristup školovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi, stanovanju i osnovnim uslugama, dokumentima; promicanje romske kulture i umjetnosti, podučavanje romskog jezika, podučavanje o povijesti Roma; borba protiv diskriminacije, rješavanje problema antiromizma, osnaživanje Roma, posebne mjere za romsku djecu, žene i mlade; smanjenje siromaštva; izgradnja kapaciteta nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela, za civilno društvo; koordinacija i suradnja dionika; financiranje; praćenje i evaluacija.

osiguravanju većeg sudjelovanja Roma (političko sudjelovanje, nacionalni forumi o suradnji, izgradnja kapaciteta, uključivanje u razvoj politika i praćenje).

Postignuća (davanje prioriteta uključivanju Roma u političkom programu, dodjeljivanje finansijskih sredstava EU-a, prepoznavanje antiromizma kao posebnog oblika netolerancije) povezani su s EU-om nego s nacionalnom razinom. U pogledu izazova za okvir i nacionalne strategije integracije Roma većina dionika koji su sudjelovali u javnom savjetovanju kao najveći izazov istaknula je nedostatak djelotvornog uključivanja (uključivanje potreba Roma u glavne javne politike).

3. REZULTATI PO EVALUACIJSKIM KRITERIJIMA

U evaluaciji je ocijenjeno pet osnovnih kriterija (relevantnost, dosljednost, djelotvornost, učinkovitost i dodana vrijednost EU-a) i tri dodatna (pravičnost, koordinacija, održivost). U nastavku su preispitani dodatni kriteriji povezani s osnovnim evaluacijskim kriterijima s kojima su najuže povezani (pravičnost pod relevantnošću, koordinacija pod djelotvornošću, a održivost pod dodanom vrijednošću EU-a).

3.1. Relevantnost

U analizi relevantnosti ispituje se jesu li postavljeni ciljevi u skladu s tadašnjim potrebama te jesu li i danas relevantni. **Relevantnost je ocijenjena kao ukupno pozitivna uz ograničenja.** U evaluaciji je potvrđeno da su prioriteta područja ključna za uključivanje Roma, a ona su to i danas.

U evaluaciji su utvrđeni i **nedostaci** u početnom konceptu okvira:

- iako važan, cilj u području obrazovanja (da sva romska djeca završe barem osnovno obrazovanje) nije bio ambiciozan,
- borba protiv diskriminacije bila je opći cilj i međusektorska tema bez posebnog cilja u pogledu nediskriminacije. Djelovanje usmjereno na borbu protiv antiromizma ocijenjeno je nedostatnim, iako su u okviru utvrđene mjere za suzbijanje diskriminacije u svakom području politike te je nakon toga u dokumentima politike EU-a antiromizam prepoznat kao posebni oblik netolerancije,⁷ kao i koraci koji su u skladu sa zakonodavstvom EU-a poduzeti na razini EU-a i nacionalnim razinama za borbu protiv diskriminacije, rasizma i ksenofobije⁸,
- iako je u okviru istaknuta raznolikost koju podrazumijeva široki pojam „Romi”⁹, pokazalo se da on ima ograničeni kapacitet za rješavanje pitanja raznolikosti među romskim stanovništvom. Nije posvećena dovoljna pozornost usmjeravanju na posebne skupine među Romima, bavljenju rodnom dimenzijom ili višestrukoj diskriminaciji (**pravičnost**).

Kako se ne bi zadiralo u nadležnosti država članica, okvir EU-a osigurava fleksibilnost u prilagodbi njegovih ciljeva i odabiru ciljnih skupina u skladu s posebnim nacionalnim kontekstima. Ta fleksibilnost podrazumijeva da relevantnost okvira uvelike ovisi o prikladnosti i ambicioznosti ciljeva i mjera nacionalnih strategija integracije Roma. Iako

⁷ Vijeće Europe (ECRI) definira antiromizam kao „posebni oblik rasizma, ideologija koja se temelji na rasnoj superiornosti, oblik dehumanizacije i institucionalnog rasizma potpirivanog povijesnom diskriminacijom koja se izražava, među ostalim, nasiljem, govorom mržnje, izrabljivanjem, stigmatizacijom i najočitijim oblikom diskriminacije.” COM(2017) 458 final, 2008/913/PUP.

⁸ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo i Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kaznenopravnim sredstvima.

⁹ U skladu s terminologijom europskih institucija i međunarodnih organizacija pojam „Romi” ovdje označuje niz različitih skupina (npr. Romi, Sinti, Kale, Cigani, Romaničeli, Bojaši, Aškali, Egipćani, Jeniši, Domi, Lomi, Abdali), a obuhvaća i Putnike te ne negira posebnosti tih skupina.

bi se takvim pristupom mogla povećati relevantnost djelovanja, u evaluaciji je utvrđeno da je općenito uzrokovao neujednačenu provedbu, čime je smanjena njegova djelotvornost.

3.2. Djelotvornost

U analizi djelotvornosti razmatra se u kojoj je mjeri okvir dosad omogućio napredak u postizanju njegovih ciljeva, u smislu ciljeva integracije Roma te uspostave instrumenata i struktura za integraciju Roma na razini EU-a i nacionalnoj razini (**koordinacija**).

Djelotvornost u napretku prema integraciji Roma ocijenjena je općenito ograničenom, uz znatne razlike među područjima i zemljama¹⁰. U području obrazovanja ustanovljen je najveći napredak (poboljšanja u pogledu sprječavanja ranog napuštanja školovanja, ranog i predškolskog odgoja te obveznog školovanja, no pogoršanja u pogledu segregacije). Samoprocjena zdravstvenog statusa Roma poboljšana je, no zdravstveno osiguranje i dalje je ograničeno. Nisu primijećena poboljšanja u pristupu zapošljavanju te je udio mladih Roma koji nisu zaposleni, ne školuju se niti stručno osposobljavaju (NEET) čak i povećan. Situacija sa stanovanjem i dalje je teška. Prepoznat je određeni napredak u pogledu općeg cilja borbe protiv siromaštva. Antiromizam i zločini iz mržnje i dalje uzrokuju veliku zabrinutost unatoč dokazima o određenom smanjenju broja iskustava diskriminacije koja Romi imaju pri pristupu uslugama u nekim područjima.

Grafikon 2.: promjene u položaju Roma u područjima politike u razdoblju 2011.–2016., siromaštvo; diskriminacija prema području i antiromizam



¹⁰ Pregled pokazatelja integracije Roma, SWD (2017) 286 final/2 uz COM (2017) 458 final.

Obrazovanje +

Diskriminacija pri obraćanju školama



Zdravlje +

Diskriminacija u pristupu
zdravstvenim uslugama



Antiomizam i zločini iz mržnje



Zapošljavanje +

Diskriminacija u potrazi za poslom



Diskriminacija na poslu



Stanovanje =

Diskriminacija pri potrazi za stanom



FRA 2011., 2016., 2017.

Djelotvornost u smislu koordinacije ocijenjena je kao pozitivna na razini EU-a te ograničena na nacionalnoj razini. Prema zaključcima evaluacije okvirom su uspješno uspostavljeni ili ojačani instrumenti i upravljačke strukture te je poboljšana suradnja među dionicima koji rade na uključivanju Roma i pojačani su njihovi kapaciteti. Okvirom je dodatno poboljšana suradnja dionika na razini EU-a i na nacionalnoj razini, no sudjelovanje još uvijek nedovoljno utječe na razvoj politika i usluga. Okvir je na nacionalnoj razini pridonio razvoju instrumenata – nacionalnih strategija za Rome, kontaktnih točaka (NRCP) i platformi – no usklađenost nacionalnih strategija integracije Roma s ciljevima integracije Roma nije potpuna. Zaključci evaluacije ukazuju na to da nekoliko NRCP-ova i dalje nema dovoljno institucijske težine, resursa ni kapaciteta iako je osnivanje NRCP-a omogućilo poboljšanje suradnje tijela javne uprave te javne uprave i ostalih dionika.

3.3. Dosljednost

U analizi dosljednosti ispituje se koliko učinkovito okvir EU-a funkcionira s drugim instrumentima EU-a i nacionalnim instrumentima. **Dosljednost je ocijenjena kao pozitivna na razini EU-a te ograničena na nacionalnoj razini.**

U evaluaciji je ustanovljeno da je na razini EU-a ostvaren napredak u pogledu mobilizacije instrumenata politike, financiranja i pravnih instrumenata za uključivanje Roma. To se najviše odnosi na strategiju Europa 2020. (sinergijama ciljeva strategije Europa 2020. i ciljeva integracije Roma te preporuka za pojedine zemlje koje se odnose na Rome) te europske strukturne i investicijske fondove (ESIF 2014. – 2020.: prioritet ulaganja namijenjenih Romima¹¹ i *ex ante* uvjeti). Usto, uspostavljena je veza između strategije Europa 2020. i ESIF-a: države članice koje su primile preporuke za pojedine zemlje koje se odnose na Rome trebale su uključiti prioritet ulaganja namijenjenih Romima i koristiti se sredstvima ESIF-a za uključivu reformu politike. To je osiguralo primjenjivost tematskih *ex ante* uvjeta koji se odnose na Rome i njihovih kriterija ispunjenja koji su usko povezani s ciljevima okvira.

¹¹ U razdoblju 2014. – 2020. za 12 država članica izdvojeno je 1,5 milijardi EUR u skladu s prioritetom ulaganja ESF-a 9.ii „integracija marginaliziranih zajednica poput romske zajednice”.

Evaluacija ukazuje na to da su ciljevi uključivanja Roma zahvaljujući okviru uspješno uvršteni i u područja kao što su proširenje¹², Plan EU-a za gradove¹³, politike EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima¹⁴ ili prijedloge kao što je preinačena Direktiva o vodi za piće¹⁵. Međutim, u evaluaciji se napominje da se Romi ne spominju izravno u Garanciji za mlade ni europskom stupu socijalnih prava. Okvir EU-a i pravni instrumenti EU-a u velikoj se mjeri dopunjuju u smislu ciljeva i područja primjene. Provedbom zakonodavstva EU-a koju osigurava Komisija jačaju se ciljevi politike okvira, dok praćenjem provedbe nacionalnih strategija integracije Roma Komisija dobiva informacije o trenutnom stanju zakonodavstva EU-a.

U evaluaciji je utvrđeno da je okvir u manjoj mjeri pridonio uključivanju integracije Roma u pravne, političke i financijske instrumente na nacionalnoj razini. Većina nacionalnih strategija integracije Roma nije dobro povezana s javnim politikama. Velika je prepreka ograničeni utjecaj NRCP-ova na oblikovanje i provedbu glavnih politika te na procese donošenje odluka u okviru njih.

3.4. Učinkovitost

U analizi učinkovitosti ocijenjena je veza između resursa koji su iskorišteni u intervenciji i nastalih promjena. U evaluaciji je težište stavljeno na učinkovitost praćenja i izvješćivanja te se nastojalo ocijeniti troškove i koristi u kontekstu okvira EU-a i NRIS-a.

Učinkovitost sustava praćenja i izvješćivanja ocijenjena je kao ograničena. Instrumenti praćenja razvijali su se postupno. Preporukama Vijeća iz 2013. uvedeno je sveobuhvatno izvješćivanje država članica, no ono je započelo tek 2016.¹⁶ Izvješćivanje je, u skladu s obvezama država članica, usmjereno više na mjere integracije nego pokazatelje rezultata i ishoda, iako bi potonje omogućilo mjerenje ukupne djelotvornosti intervencija. U evaluaciji je utvrđeno da je internetski alat za izvješćivanje, koji je Komisija osigurala za izvješćivanje na nacionalnoj i europskoj razini, pozitivan korak u učenju o politikama i transparentnosti, ali preostaju slabosti koje treba ukloniti (*vidjeti odjeljak 4.5.*). Neovisno praćenje osigurano je preko anketa koje se financiraju sredstvima Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) i programa IPA-e, što je omogućilo napredak u procesu praćenja. Komisija je 2017. uvela projekt praćenja provedbe NRIS-a koji provode koordinirane koalicije civilnog društva¹⁷.

U evaluaciji je ustanovljeno da se troškovi i koristi nisu mogli jasno kvantificirati, evaluirati i pripisati okviru. Iako su troškovi kratkoročni, većina je mogućih koristi dugoročna i ne može se ostvariti do 2020. Napredak u području obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i zdravlja dugoročno bi ne samo smanjio siromaštvo Roma nego bi osigurao i fiskalne koristi kao što su doprinosi državnom proračunu ili utjecaj na upotrebu javnih dobara i usluga (smanjeno iskorištavanje socijalnih naknada). Integracija

¹² Integracija Roma u potpunosti je uključena u pregovore o proširenju. Uključena je u glavne prioritete proširenja, plan liberalizacije viznog režima, pregovore o poglavlju 23. „Pravosuđe i temeljna prava” te pomoć u okviru programa IPA. Napredak je ocijenjen u godišnjim izvješćima Komisije.

¹³ Eurocities 2017.: Romi u europskim gradovima. Bruxelles. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ Vidjeti rezultate strategije EU-a za iskorjenjivanje trgovine ljudima za razdoblje 2012. – 2016. s obzirom na položaj Roma i njihove posebne rizike i ranjivosti. To je u skladu sa sveobuhvatnim pravnim okvirom EU-a za suzbijanje trgovanja ljudima (Direktiva 2011/36/EU) i povezanim okvirom politika EU-a, uključujući Komunikaciju Komisije o praćenju provedbe strategije EU-a za iskorjenjivanje trgovine ljudima i utvrđivanju daljnjih konkretnih mjera (COM(2017) 728 final).

¹⁵ COM(2017) 753 final.

¹⁶ 2017. u regiji proširenja

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> Sličan proces financira se sredstvima programa IPA-e.

Roma mogla bi imati pozitivan učinak na tržište rada (veća učinkovitost zbog uklanjanja nedostatka radne snage i vještina) te na gospodarstvo, uključujući BDP.

3.5. Dodana vrijednost EU-a

U analizi dodane vrijednosti EU-a ispituju se promjene koje je uzrokovao okvir u mjeri koja nadilazi opravdana očekivanja od samih dionika ili bi se mogle očekivati u nedostatku djelovanja. **Dodana vrijednost EU-a ocijenjena je kao pozitivna.** Zaključak je evaluacije da je djelovanje EU-a pružilo dodanu vrijednost nacionalnim politikama za Rome i njihovoj provedbi u političkoj, upravljačkoj i financijskoj dimenziji.

Okvir 2. Dodana vrijednost EU-a

Politička

- Uključivanje Roma visoko je na popisu prioriteta programa EU-a i nacionalnih programa
- Pozornost se posvećuje problemima Roma, čak i u zemljama s manje romskog stanovništva

Upravljačka

- Razvoj struktura za uključivanje Roma
- Stabilnost zahvaljujući višegodišnjem djelovanju na razini EU-a
- Političke smjernice, okvir za praćenje i izvješćivanje za veću odgovornost i transparentnost
- Prilike za uzajamnu razmjenu i suradnju
- Sveobuhvatni pristup

Financijska

- Potpora u okviru ESIF-a i IPA-e za provedbu nacionalnih strategija integracije Roma

Zaključak je evaluacije da bi bez okvira EU-a problemi Roma privlačili manje pozornosti u okviru političkog programa EU-a. U nekim bi zemljama mogle nestati nacionalne strategije integracije Roma; u drugima bi mogle oslabjeti zbog daljnjeg smanjenja političke predanosti uključivanju Roma. Završetak okvira doveo bi do smanjenog i manje strogog praćenja i izvješćivanja. Neke od postojećih nacionalnih politika i ciljanih struktura obustavile bi se ili bi postale manje operative i više simbolične. U evaluaciji je utvrđeno da je **potrebno više vremena za konsolidaciju radnih struktura, osiguravanje održivosti i dugoročan učinak politika.** Ključno je da se NRIS-i koji se usmjeravaju zajedničkim okvirom nastave i poboljšaju. U početnoj su fazi ostvareni neki opipljivi, iako nedovoljni rezultati, stoga je u evaluaciji predloženo da se cjelokupni proces ojača i bolje usmjeri, s naglaskom na veću političku predanost, uvođenje posebnih mjerljivih ciljeva i strogo praćenje, te na djelotvorniju provedbu uz dostatno financiranje i participativne sustave upravljanja.

4. EVALUACIJA: ZAKLJUČCI I GLAVNA SAZNANJA

Evaluacija je pokazala da je okvir ključan za razvoj instrumenata i struktura na razini EU-a i nacionalnoj razini kojima se nastoji promicati uključivanje Roma, ali i da ambiciozni cilj „okončanja isključivanja Roma” nije postignut. U zaključcima evaluacije kao i u ranijim godišnjim ocjenama provedbe nacionalnih strategija integracije Roma, koje je izvršila Komisija, ukazuje se na ključne prioritete; među ostalim, bolje uključivanje, jasna usmjerenost na borbu protiv antiromizma, poboljšanje partnerstva s Romima i njihovog sudjelovanja, uzimanje u obzir raznolikosti među Romima (s osobitim naglaskom na žene, mlade i djecu) te bolje postavljanje ciljeva, prikupljanje podataka i izvješćivanje kako bi se promicalo učenje o politikama.¹⁸

4. 1. Kombiniranje djelotvornog uključivanja i usmjeravanja na Rome kako bi se osigurala održivost

Prema zaključcima evaluacije okvir EU-a i nacionalne strategije integracije Roma trebali bi se učinkovitije mobilizirati kako bi se osiguralo uključivanje potreba Roma u glavne politike. Do uključivanja Roma dolazi kad se glavnim politikama odgovara na njihove posebne potrebe. Većina postojećih politika usmjerenih na uključivanje Roma nema sustavnu perspektivu. U evaluaciji je zaključeno da bi **nacionalna tijela trebala provoditi dvostruku strategiju osiguravanja uključivosti glavnih usluga i ciljanih programa za najranjivije**. U NRIS-u bi trebalo detaljno navesti kako dodatno uključiti Rome u politike obrazovanja, zapošljavanja, zdravlja i stanovanja te koje će se eksplicitne mjere osmisлити za prevladavanje specifičnih teškoća i osiguravanje jednakog pristupa u raznim područjima. U tom bi cilju države članice trebale u potpunosti iskoristiti prioritet ulaganja u integraciju marginaliziranih zajednica poput Roma i druge relevantne prioritete ulaganja.

U vezi s tim Komisija je za propise o ESIF-u nakon 2020. predložila jačanje veze između NRIS-a i financiranja EU-a uz zadržavanje posebnog cilja socioekonomske integracije marginaliziranih zajednica poput Roma te dopuštanje korištenja sredstava samo ako su povezana s postroženim tematskim uvjetima koji omogućuju provedbu i uključuju zahtjeve u pogledu NRIS-a¹⁹:

- mjere za ubrzanje integracije Roma te sprječavanje i uklanjanje segregacije,
- uzimanje u obzir rodne dimenzije i položaja mladih Roma,
- određivanje osnovnih vrijednosti, mjerljivih ključnih etapa i ciljanih vrijednosti,
- mehanizme za praćenje, evaluaciju i preispitivanje,
- mehanizme za uključivanje Roma na regionalnoj i lokalnoj razini,
- mehanizme kojima se osigurava da se osmišljavanje, provedba, praćenje i preispitivanje NRIS-a provode u bliskoj suradnji s romskim predstavnicima civilnog društva i svim drugim važnim dionicima, uključujući onima na regionalnoj i lokalnoj razini.

Uključivanje Roma je i među tematskim prioritetima za buduću pomoć regiji proširenja u skladu s programom IPA III.

¹⁸ U Prilogu se nalazi tablica sa sažetkom ocjene prema evaluacijskim kriterijima.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_hr za prijedlog Komisije o fondu ESF+ od 30.5.2018.; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_hr za prijedlog Komisije o Uredbi o zajedničkim odredbama od 29.5.2018.

U evaluaciji se ukazuje i na to da je na razini EU-a potrebno ojačati usklađenost okvira s drugim politikama. Potrebno je veće povezivanje političkih prioriteta (promicanje uključive strukturne reforme u skladu sa semestrom i politikom proširenja te ciljane politike u okviru NRIS-a) s financiranjem EU-a. Komisija bi, primjerice, mogla istražiti dodatne mogućnosti za uvjetovanje financiranja borbom protiv diskriminacije i antiromizma te u potpunosti iskoristiti **sinergije ciljeva integracije Roma i ključnih političkih napora na razini EU-a i međunarodnoj razini**, kao što su europski stup socijalnih prava i UN-ov Program održivog razvoja do 2030.

4.2. Veća usmjerenost na borbu protiv diskriminacije i antiromizma

U evaluaciji je utvrđeno da su među najvećim nedostacima nepostojanje posebnog cilja nediskriminacije te ciljanih strategija i mjera za borbu protiv antiromizma. Iako su diskriminacija i socijalna isključenost povezane, svi Romi mogu biti izloženi diskriminaciji, ali nisu svi socijalno isključeni.

Već se radi na uklanjanju tih nedostataka: antiromizam se prati na temelju Direktive o rasnoj jednakosti²⁰ i Okvirne odluke Vijeća o borbi protiv rasizma i ksenofobije²¹; praćenje govora mržnje na internetu obuhvaća antiromizam te u njemu sudjeluju nevladine organizacije Roma²²; borba protiv diskriminacije i antiromizma bila je među prioritetima u pozivima u okviru Programa „Prava, građanstvo i ravnopravnost”, projekta *Roma Civil Monitor*, u raspravama dionika, kao što je Europska platforma za uključivanje Roma ili skupina na visokoj razini za borbu protiv rasizma i ksenofobije²³ te u istraživačkom radu FRA-e.²⁴

U evaluaciji se ukazuje na to da bi **države članice trebalo poticati na provedbu više mjera za suzbijanje diskriminacije i antiromizma**, primjerice, prema evaluaciji, nacionalne strategije integracije Roma trebale bi uključivati ciljane mjere za sprječavanje i suzbijanje zločina iz mržnje, govora mržnje i stigmatiziranja motiviranih antiromizmom (npr. unaprijeđenjem obrazovnih programa, izgradnjom međuetničkih zajednica, izobrazbom za podizanje razine osviještenosti poslodavaca i tijela nadležnih za obrazovanje, zdravlje i stanovanje, kao i policije, tužitelja i sudaca). Potrebni su sustavni naponi kako bi se spriječilo da se sredstvima EU-a podupiru diskriminatorne prakse. Uzajamno učenje i suradnja javnih tijela, civilnog društva, medija i tijela za ravnopravnost trebali bi uključivati praćenje i suzbijanje antiromizma. Tijela za ravnopravnost trebala bi sudjelovati u radu nacionalnih kontaktnih točki za Rome prilikom izrade akcijskih planova za suzbijanje antiromizma, rasizma i diskriminacije u skladu s NRIS-om.

U evaluaciji se predlaže da borba protiv diskriminacije i antiromizma postane posebno prioritetno područje okvira s posebnim ciljem nediskriminacije uz četiri cilja integracije Roma. Ona bi istodobno trebala ostati međusektorski prioritet s posebnim ciljevima za svako od četiri područja politike. **Jasniji naglasak na borbi protiv antiromizma i diskriminacije trebao bi dopunjavati, a ne zamjenjivati, pristup uključivanja.** Tako

²⁰ Direktiva Vijeća 2000/43/EZ od 29. lipnja 2000. o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo, SL L 180, 19.7.2000., str. 22. – 26.

²¹ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima; SL L 328, 6.12.2008., str. 55.–58.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018., *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion* (Dugotrajni problem: antiromizam je prepreka njihovu uključivanju).

bi se mogla ojačati provedba zakonodavstva za suzbijanje diskriminacije i zločina iz mržnje te povećati djelotvornost politika socijalnog uključivanja.

4.3. Partnerstvo

U evaluaciji je utvrđeno da su mehanizmi upravljanja uspostavljeni na razini EU-a i nacionalnoj razini, no da je njihovo funkcioniranje još uvijek ograničeno. Općenito, nacionalne strategije integracije Roma nisu djelotvorno povezane s glavnim politikama jer ne obuhvaćaju ključne sektore i dionike na dosljedan način. Potiče se sudjelovanje civilnog društva u svim fazama europskog višerazinskog upravljanja. Međutim, Romi još uvijek imaju samo ograničene mogućnosti stvarnog sudjelovanja u političkom životu i u svim fazama političkog procesa. Jačanje okvira i nacionalnih strategija integracije Roma zahtijeva osnaživanje i jačanje kapaciteta Roma, civilnog društva i nacionalnih tijela, a posebno NRCP-ova i lokalnih vlada.

Za osnaživanje i sudjelovanje Roma potrebno je poticati uvođenje ciljanih mjera koje će im omogućiti veću prisutnost u procesu oblikovanja politika. One uključuju:

- političko sudjelovanje kroz djelovanje u zajednici,
- promicanje sudjelovanja Roma u zanimanjima u kojima su nedovoljno zastupljeni,
- promicanje dobre prakse za suradnju između romskog i neromskog stanovništva,
- podupiranje suradnje Roma s lokalnim tijelima i civilnim društvom.

U promicanju djelotvornijeg angažiranja Roma na svim razinama treba u obzir uzeti ravnopravnost spolova.

U evaluaciji se ukazuje na to da su **osnaživanje i izgradnja kapaciteta Roma i proromskog civilnog društva** ključni za pružanje socijalnih usluga Romima, ali i u procesu razvoja politika te kako bi se zajamčila neovisnost tijela za nadzor. Trebalo bi osigurati kontinuiranu i koordiniranu uključenost civilnog društva u praćenje provedbe. Trebalo bi podržati i njihovu uključenost u osmišljavanje, provedbu i praćenje glavnih politika na nacionalnoj razini kako bi se osiguralo da se politikama dopre do Roma. U tu bi svrhu trebalo podržati sinergije i suradnju Roma i glavnih nevladinih organizacija.

NRCP-ove bi trebalo ojačati u pogledu područja djelovanja, institucionalnog kapaciteta, ljudskih resursa i proračuna. Oni moraju postati učinkoviti zagovornici uključivanja Roma u sva relevantna područja politika te surađivati s ključnim službama na nacionalnoj razini. U tu bi svrhu trebali:

- osigurati stalni dijalog sa svim službama koje su nadležne za uključivanje Roma,
- blisko surađivati s upravljačkim tijelima,
- surađivati s regionalnim i lokalnim dionicima,
- uključivati sve relevantne dionike u nadzor nacionalnih strategija integracije Roma i relevantnih politika za uključivanje Roma i borbu protiv diskriminacije,
- jačati sustav savjetovanja i dijaloga s romskim civilnim društvom te njegovo uključivanje u praćenje, evaluaciju i izvješćivanje o provedbi.

Lokalne vlasti često nemaju dostatne resurse ni stručno znanje za borbu protiv diskriminacije i promicanje socijalnog uključivanja. Sredstva EU-a trebala bi se u većoj mjeri upotrebljavati za izgradnju lokalnih kapaciteta i promicanje razvoja, provedbe i praćenja lokalnih strategija. Uključivanjem romskih zajednica u inicijative koje su im namijenjene te jačanjem njihova kapaciteta za vođenje takvih projekata povećavaju se

djelotvornost i učinkovitost sredstava EU-a za uključivanje Roma te se pridonosi osnaživanju ljudi koji se obično nazivaju „ciljnom skupinom”.²⁵

4.4. Uzimanje u obzir raznolikosti među Romima

U evaluaciji je utvrđeno da su u okviru EU-a postojale ograničene mogućnosti da se u obzir uzme raznolikost među Romima. Utvrđeno je da je **rodna dimenzija** bila slabo zastupljena te da su samo u nekolicini nacionalnih strategija integracije Roma u obzir uzete specifične ranjivosti žena. Za **pristup prilagođen djeci** potrebne su sveobuhvatnije strategije u kojima se na potrebe djece istodobno odgovara u okviru politika obrazovanja, zdravlja i stanovanja te u okviru zaštite djece. I dalje je u borbu protiv trgovanja ljudima potrebno uključiti pristup prilagođen djeci i rodnu dimenziju. Rijetko se radi na rješavanju problema višestruke i višedimenzionalne diskriminacije.

Iako je ključni pokretač okvira EU-a bila mobilnost unutar EU-a nakon proširenja, u okviru i većini nacionalnih strategija integracije Roma ne vodi se računa o potrebama Roma koji se kreću unutar EU-a, državljana trećih zemalja ili Roma bez državljanstva. Rješavanje tih potreba zahtijevalo bi eksplicitne mjere i prakse koje se temelje na ljudskim pravima.

U evaluaciji je naglašeno da bi nacionalne strategije integracije Roma trebale bolje odražavati potrebe posebnih skupina i različite uvjete kojima je izloženo romsko stanovništvo. Nacionalne strategije integracije Roma trebale bi sadržavati jasne ciljeve i pokazatelje za zadovoljavanje posebnih potreba ranjivih skupina u svakom od ključnih područja. U nacionalnim strategijama integracije Roma trebalo bi za ključne mjere uključivanja navesti ciljnu skupinu romskog stanovništva, uz vođenje računa o Direktivi o pravima građana.²⁶

4.5. Utvrđivanje ciljeva, prikupljanje podataka, praćenje i izvješćivanje kako bi se omogućilo učenje o politikama

Prema evaluaciji, dopuna četiriju prioritetnih područja usmjeravanjem na borbu protiv diskriminacije i antiromizma kao međusektorski zahtjev i posebno područje te utvrđivanje **portfelja za ciljeve integracije Roma koji se mogu prilagoditi ovisno o slučaju, uz prateće ciljeve i pokazatelje** poboljšali bi djelotvornost i relevantnost okvira. S detaljnog popisa mogućih ciljeva i pokazatelja po području mogli bi se odabrati ciljevi za pojedine zemlje (diferencirani ciljevi u zajedničkom okviru). Vlade bi trebale ažurirati svoje ciljeve i odrediti prioritete u skladu s nacionalnim okolnostima te na temelju podataka. Fleksibilan, ali standardiziran skup ciljeva i ciljnih vrijednosti može pomoći da se raznolikost romskog stanovništva bolje uzme u obzir. Okvir s fleksibilnim pokazateljima omogućio bi prilagodbu zajedničkog skupa ciljeva u nacionalnim strategijama integracije Roma prema nacionalnim prioritetima te poboljšanje kvalitete tih strategija na nekoliko načina:

- potrebno je specificirati i raščlaniti ciljeve nacionalnih strategija integracije Roma, uključujući ciljeve prilagođene na nacionalnoj razini za podsektore,
- u ciljevima bi trebalo utvrditi posebne, kvantificirane i vremenski određene ciljeve u svakom području te ih detaljno opisati u skladu sa situacijama u pojedinim zemljama,

²⁵ Program ROMACT i projekt Agencije Europske unije za temeljna prava o lokalnim naporima za uključivanje Roma (*Local engagement in Roma inclusion – LERI*) primjeri su kako metode participativnog djelovanja mogu pospješiti lokalna partnerstva i jačati koheziju na lokalnoj razini. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

²⁶ 2004/38/EZ

- ciljeve bi trebalo postaviti u apsolutnom smislu kako bi odražavali poboljšanja u položaju Roma te u relativnom smislu u odnosu na opću populaciju kako bi se smanjile razlike,
- u ciljevima bi trebalo uzeti u obzir rodnu nejednakost i potrebe posebnih skupina,
- trebalo bi utvrditi način izvješćivanja o ciljevima u okviru nacionalnih strategija integracije Roma te obratiti pozornost na povezanost ciljeva u ključnim područjima.

U evaluaciji se ukazuje na to da bi **trebalo ojačati sustave za prikupljanje podataka, praćenje i izvješćivanje**. Nedostatak pouzdanih podataka razvrstanih prema etničkoj pripadnosti te nedostatak transparentnosti i mehanizama za odgovornost ključni su izazovi zbog kojih je proces praćenja težak i nepouzdan. Zbog toga je teško mjeriti napredak. Sustav praćenja i izvješćivanja za nacionalne strategije integracije Roma trebao bi pružati informacije na razini politike i programa o eksplicitnim ciljanim mjerama i mjerama za promicanje uključivijih glavnih politika. Trebalo bi poboljšati dostupnost i raščlanjivanje podataka kako bi se osiguralo postojanje odgovarajućih podataka za praćenje provedbe, postignuća i učinkovitosti. Prikupljanje podataka, izvješćivanje i analizu za praćenje napretka trebalo bi razviti uz potporu Agencije Europske unije za temeljna prava te uz tehničku pomoć koja se pruža nacionalnim tijelima ²⁷kako bi se pospješilo učenje o politikama na temelju dokaza. Kvalitativni podaci trebali bi se upotrebljavati za kontekstualizaciju kvantitativnih pokazatelja i bolje razumijevanje posebnih čimbenika koji pridonose uspjehu ili neuspjehu pojedinih intervencija.

Poboljšanim nacionalnim izvješćivanjem koje koordiniraju NRCP-i i sudjelovanjem civilnog društva u praćenju može se pridonijeti sistematizaciji znanja i dokumentiranju postojećih iskustava, čime se mogu ojačati uzajamno učenje i prijenos politika.

4.6. Povećanje ambicija u pogledu napretka tijekom pretpristupne faze

U evaluaciju su uključene i zemlje u pretpristupnoj fazi, a nalazi upućuju na važnost ambicioznih ciljeva u pogledu integracije Roma u pretpristupnoj fazi. Stoga je promicanje jednakog pristupa školovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj skrbi i stanovanju uključeno u proces proširenja. Sve su zemlje kandidatkinje donijele nacionalne strategije integracije Roma, imenovala nacionalne kontaktne točke za Rome te uvele sustav godišnjeg izvješćivanja sličan onome država članica. Iako je ostvaren određeni napredak, potrebno je još mnogo toga učiniti u pogledu navedenih izazova.

5. Zaključci

Isključivanje i diskriminacija Roma postoje već stoljećima. Za njihovo prevladavanje potrebne su dugoročne obveze i sveobuhvatan pristup. Za strukturne je promjene potrebno vrijeme te će se njihov stvarni učinak možda vidjeti tek nakon jedne generacije.

Evaluacija okvira EU-a za nacionalne strategije integracije Roma do 2020. pokazala je da je okvir EU-a početak procesa koji je, unatoč mnogim ograničenjima i vodeći računa o tome da je riječ o velikom zadatku, pokazao pozitivne rezultate i početnu promjenu trendova. Međutim, u evaluaciji se ukazuje i na to da bi se mogli poduzeti daljnji koraci kako bi se približilo ostvarenju ciljeva.

²⁷

primjenjuje se i na zemlje kandidatkinje koje imaju status promatrača

Prilog 1.

Tablica 1. Sažetak ocjene prema evaluacijskim kriterijima

Evaluacijski kriteriji	Ukupna ocjena	Detaljna ocjena
RELEVANTNOST	Pozitivna uz ograničenja	4 prioriteta područja bila su i ostaju ključna
		Određeni nedostaci u početnom konceptu
		Pozitivna za jednakost između Roma i neromskog stanovništva
		Negativna zbog izostanka usmjerenosti na posebne podskupine Roma
DJELOTVORNOST	Ograničena u pogledu napretka prema ostvarenju ciljeva integracije Roma	Određeni napredak u ostvarenju cilja u području obrazovanja
		Izostanak napretka u ostvarenju cilja u području zapošljavanja
		Ograničeni napredak u ostvarenju cilja u području zdravlja
		Izostanak napretka u ostvarenju cilja u području stanovanja
	Pozitivna u pogledu koordinacije	Pozitivna u pogledu upravljanja na razini EU-a
		Pozitivna na razini EU-a i nacionalnim razinama u pogledu promicanja suradnje
		Ograničeno usklađivanje NRIS-a i kapaciteta NRCP-ova unatoč određenom napretku
DOSLJEDNOST	Pozitivna na razini EU-a	Dosljednost okvira EU-a i niza instrumenata politike, financiranja i pravnih instrumenata EU-a (Europa 2020., ESIF, zakonodavstvo za suzbijanje diskriminacije, proširenje)
		Neujednačeno uključivanje u druge instrumente politike (npr. nedostatak u okviru europskog stupa socijalnih prava, Garancije za mlade)
	Ograničena na nacionalnoj razini	Nedovoljno uključivanje u nacionalne javne politike
		NRIS je pridonio borbi protiv diskriminacije, govora mržnje i zločina iz mržnje u nekim državama članicama, te neznatno u drugim državama članicama
		Nacionalna sredstva dodijeljena u mjeri u kojoj je to bilo propisano sufinanciranjem ESIF-a. Ograničenja u provedbi i usklađivanju ESIF-a s ciljevima integracije Roma
UČINKOVITOST	Ograničena u pogledu sustava izvješćivanja i praćenja	Izješćivanje se postupno razvijalo, uz veći naglasak na mjere nego rezultate. Nedostaci koje treba ukloniti
		Usporedivi rezultati za više država članica, no ne i za sve
		Civilno praćenje koordiniranih koalicija nevladinih organizacija od 2017.
		Troškovi i koristi ne mogu se u potpunosti procijeniti, kvantificirati i pripisati. Troškovi su kratkoročni i srednjoročni, a većina mogućih koristi dugoročna
DODANA VRIJEDNOST EU-A	Pozitivno	Politička
		Upravljačka
		Financijska
		Za ograničenu održivost potreban je kontinuirani angažman EU-a

Kategorije ocjena: vrlo pozitivno/pozitivno/ograničeno/negativno/vrlo negativno

ⁱ COM/2017/0458 final, COM/2016/0424 final, COM/2015/0299 final, COM/2014/0209 final, COM/2013/0454 final