

dr Marcin Szewczyk

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych i Europeistyki/Zakład Europeistyki
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Spółeczność romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej

WSTĘP

Celem opracowania jest wykazanie fundamentalnej sprzeczności pomiędzy podstawami funkcjonowania społecznego Romów na obszarze Unii Europejskiej (UE), a jej instytucjonalnymi zasadami spójności społecznej i gospodarczej.

Zakres opracowania obejmuje dookreślenie kształtu spójności UE, wskazanie na cywilizacyjne podstawy odrębności społeczności romskiej, przedstawienie problemów wynikających z ich zderzenia oraz analizę najnowszych dokumentów powstałych w wyniku działań podejmowanych do 2010 roku, mających rozwiązać *romski problem*¹.

Romowie stanowią, jeśli nie największą, to najbardziej trwałą przeszkodę w urzeczywistnieniu założeń UE odnoszących się do spójności. Wiąże się to bezpośrednio z problemem przedstawionym w tekście. Wynika on z odmiennego systemu wartości społeczności romskiej i społeczności większościowej zamieszkującej Europę.

Podstawą metodologiczną jest przeprowadzona na etapie wstępnym analiza porównawcza dwóch odmiennych paradygmatów cywilizacyjnych oraz analiza źródłowa aktów legislacyjnych.

SPÓJNOŚĆ

Spójność społeczna i gospodarcza należy do kluczowych wartości UE [TFUE, 2007, art. 14, 174–175; *Protokół...*, 2007].

Zgodnie z podstawowymi zapisami traktatowymi, zasadniczym celem spójności społeczno-gospodarczej jest zmniejszanie dysproporcji pomiędzy poszczególnymi obszarami wspólnej Europy [TR, 1957, preambuła; JAE, 1986, tytuł V; TM, 1992, art. 130a; TA, 1997, art. 158; TFUE, 2007, art. 174]. Ten

¹ Określenie to jest powszechnie przyjęte w wielu źródłach [Rat, 2005, s. 88; 2009/C 27/20, pkt 4.1.3].

terytorialny punkt wyjścia ma jednak szersze implikacje, które rzutują na szczególne zagadnienia polityki gospodarczej i społecznej, wskazując nawet na to, iż odnosi się ona nie tylko do równowagi regionów, ale także do równomiernego rozwoju poszczególnych grup ludzkich [Casaca, 1998, s. 20], w szczególności na poziomie lokalnym – głównie działania władz samorządowych [Głąbicka, 2005, s. 167] oraz w stosunku do grup najuboższych socjalnie i ekonomicznie. Dlatego też spójność ma trzy wymiary: terytorialny [COM(2010) 642/3, s. 8; *Piąty...*, 2010, s. XI, XXVII; TL, art. 174], gospodarczy i społeczny. W odniesieniu do niniejszej analizy pierwszy ma najmniejsze znaczenie.

Jednym z celów operacyjnych polityki spójności jest inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich [*Piąty...*, 2010, s. XXXII]. Zmniejszenie przepaści w ich rozwoju [Głąbicka, 2005, s. 165] wiąże się ściśle z koniecznością ich dostosowania do wyzwań nowoczesnej gospodarki, tak na poziomie kształcenia, jak i kwalifikacji zawodowych [*Europa...*, 2010, s. 13]. Jako element spójności gospodarczej, jest to jeden z najistotniejszych punktów podejścia UE do społeczeństwa europejskiego, dla którego najwyraźniejszym znakiem istnienia spójności jest wysoki poziom życia i poczucie bezpieczeństwa socjalnego – solidarność społeczna związana jest ze współodpowiedzialnością obywateli za taki kształt Europy [1098/2008/WE, pkt 15]. Stąd za realizację celów spójności w znacznym stopniu odpowiedzialne jest właśnie społeczeństwo i w naturalny sposób powinno się ono aktywnie włączać w ich osiągnięcie. Instytucjonalna UE oczekuje, że ze względu na cele polityki spójności „każdy wypełni swoją rolę” [COM(2010) 642/3, s. 2].

Jednocześnie spójność społeczna w swym zakresie odwołuje się między innymi do problemu ubóstwa, wykluczenia społecznego i zasady równych szans (nie tylko kobiet i mężczyzn). Uznawana jest jednocześnie za główny czynnik umożliwiający realizację spójności gospodarczej.

Piąte sprawozdanie w sprawie spójności wskazuje na to, że polityka spójności przyczyniła się do społeczno-gospodarczego rozwoju regionów oraz do dobrobytu ich mieszkańców [*Piąty...*, 2010, s. XXI]. We wcześniejszym okresie polityka spójności była ściśle powiązana ze strategią lizbońską [*Piąty...*, 2010, s. XXIV]. Od 2010 roku odwołuje się do strategii Europa 2020 [COM(2010) 642/3, s. 2], która w większym stopniu niż strategia lizbońska wskazuje na integrację społeczną [*Piąty...*, 2010, s. XI], co zostało wskazane nie tylko w jej tytule, ale także określone jako jeden z trzech priorytetów [*Europa...*, 2010, s. 5].

Polityka spójności jest najważniejszym instrumentem rozwojowym UE. Jej efekty wspomagają² bezpośrednio realizację celów UE [TFUE, 2007, art. 3], jej zasad, stanowią podstawę jej funkcjonowania i tworzenia obszaru dobrobytu,

² Pojawiają się jednak głosy przeciwne, mówiące o niskim poziomie mierzalności jej efektów oraz małym wpływie na sytuację społeczną i gospodarczą i niewielkim związku z priorytetami UE [COM(2010) 642/3, s. 3; *Piąty...*, 2010, s. XXIV].

bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jest ona także fundamentalnym warunkiem tworzenia podstaw dla zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu [COM(2010) 642/3, s. 2; *Europa...*, 2010, s. 20–21]. Jednocześnie spójność jest nie tylko celem, ale także legitymizuje prorozwojowy kształt wielu polityk [Rumford, 2000, s. 2].

ROMOWIE

Romowie, po ponad 500 latach obecności w Europie, są bezsprzecznie narodem europejskim. Pomimo braku swego państwa, swą liczebnością³ przewyższają niejeden europejski naród posiadający własne terytorium. Równocześnie są największą europejską mniejszością.

Można ich wyodrębnić na bazie każdego z pięciu kryteriów wskazanych w Karcie mniejszości narodowych i etnicznych w Europie [*Charter...*, 2006, s. 6], w szczególności ze względu na kulturową odrębność i pragnienie jej zachowania. Ich przybycie domknęło pod względem etnicznym Europę. Z drugiej strony, uwzględniając to, na jakiej pozycji pozostają do XXI wieku, są pierwszymi migrantami. I tak też są traktowani – jako obcy. W związku z tym odnoszą się do nich zarzuty stawiane odrębnym etnicznie grupom (przede wszystkim migrantom): obciążanie systemu socjalnego, niepodjęcie wysiłku zmierzającego do integracji ze społeczeństwem państwa, w którym żyją [Vasta, 2010, s. 508; Vasta, 2007, s. 20–22].

Romowie są dumni z przynależności do romskiej społeczności, swojej kultury i dziedzictwa [*Current...*, 2005, s. 18–19]. Na podstawowym poziomie łątwo dostosowują się do wykorzystywania możliwości, jakie daje im istniejący system do ich własnego przetrwania [Olmazu, 2006, s. 18]. Jedną z metod pozostania odrębną grupą stała się hermetyczność ich kultury i silne związki z nią członków społeczności [Olmazu, 2006, s. 20]. Podobną funkcję spełniał także ich nomadyczny tryb życia.

To ze względu na wskazane powyżej kulturowe uwarunkowania, Romom trudno jest odnaleźć swoje miejsce w europejskiej rzeczywistości [*Monitoring...*, 2002, s. 464], a nieufność wobec jakichkolwiek działań struktur państwowych [*Program*, 2003, s. 5, 11] niesie ze sobą dalsze konsekwencje.

Pierwszą z nich jest ogólny problem niskiego poziomu wykształcenia Romów. To przede wszystkim z niego wynika brak zatrudnienia i ostatecznie ubóstwo [Ringold, 2005, s. 32]. „Lepsze wykształcenie przekłada się na większe

³ Różne źródła podają szacunkową liczbę Romów w UE na 11,5–14,5 mln osób [Olmazu, 2006, s. 47], z czego ponad połowa żyje w pięciu państwach UE10+2 (Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja, Węgry) [Milcher i inni, 2005, s. 59].

szanse na rynku pracy, a zwiększanie stopy zatrudnienia przyczynia się do zmniejszania ubóstwa” [Europa..., 2010, s. 13].

Pozostające w biedzie rodziny romskie najmniej funduszy przeznaczają na edukację [Olmazu, 2006, s. 41]. Niechęć do edukacji wynika głównie z obawy o wykorzenienie kultury. Niedostrzegane są wypływające z niej potencjalne korzyści [Nowicka, 2007, s. 139–142, 145], między innymi, ze względu na kulturowe ograniczenia związane z wykonywaniem niektórych zawodów.

Należy zatem oczekiwać, że w dłuższej perspektywie podniesienie poziomu edukacji wśród Romów powinno skutkować poprawą ich ogólnej sytuacji. Problem jednak polega na tym, że nawet w wieku 6–14 lat, 40% dzieci, przed osiągnięciem romskiej dojrzałości, nie uczęszcza do szkoły, a 38% przerywa naukę [2009/C 27/20, pkt 3.1.3]. W sumie zaledwie 46% romskich dzieci uzyskuje wykształcenie podstawowe. Tym trudniej jest w późniejszym okresie realizować ideę uczenia się przez całe życie i podnosić kwalifikacje zawodowe Romów.

Integracja gospodarcza wiąże się z osiągniętym poziomem edukacji [2009/C 27/20, pkt 3.1.4.2–3], który przygotowuje do udziału w rynku pracy. Zawody tradycyjnie wykonywane przez Romów nie dają możliwości zaspokojenia ich potrzeb materialnych, co sprawia, że kierują się oni w stronę prostszych form zatrudnienia, niewymagających kwalifikacji. Okazuje się, że w takiej sytuacji zawody kulturowo zakazane są często przez nich podejmowane [Paszko i inni, 2010, s. 53–54].

Braki w edukacji i niechęć do dodatkowego zawodowego doksztalcenia się sprawiają, że współczynnik bezrobocia wśród Romów jest wyższy niż średnia krajowa. W pięciu państwach⁴ szczególnie *wrażliwych*, ze względu na wielkość mniejszości romskiej, bezrobocie w tej grupie osiągało 40% [Avoiding..., 2002, s. 2]. W Polsce było to zaledwie 30% [Paszko i inni, 2010, s. 58]. W niektórych rejonach UE bezrobocie wśród Romów sięga nawet do 90% [Olmazu, 2006, s. 54].

Niestety brakuje pozytywnych wzorców osobowych, zarówno na poziomie sukcesu zawodowego, jak też wartości edukacji. Znaczna część spośród tych, którzy osiągnęli sukces ekonomiczny, wykorzystując do tego swoją edukację, porzuciło swoje środowisko i nie zachowało w pełni romskiej tożsamości i wartości kulturowych [2008/2137(INI), pkt 8–9; Nowicka, 2007, s. 146].

Brak pracy lub praca niskopłatna prowadzą do ubóstwa. Komitet Ekonomiczno-Spółeczny (KES) określa ubóstwo jako „wieloaspektowe zjawisko charakteryzujące się nierównomiernym rozkładem zagrożeń w społeczeństwie” [COM(2007) 797, pkt 5.1]. Do szczególnie niekorzystnej sytuacji dochodzi, gdy w przypadku jakiejś grupy pojawia się kumulacja tych czynników [2008/C 257/02, Tired czwarte]. Tak jest w przypadku Romów [Babicki, 2007, s. 5]. Poza brakami w edukacji, jako przyczynę ubóstwa wśród tej grupy wskazuje się także historyczną dyskryminację, brak praw i reprezentacji rządowej [Rat, 2006, s. 5].

⁴ Patrz: przypis 3.

Na obszarze UE 17% mieszkańców jest dotkniętych deprivacją materialną [Piąty..., 2010, s. 109]. Jedna trzecia spośród nich to Romowie [Dokument..., 2010, pkt 2 acc. 2]. Strategia Europa 2020 planuje zmniejszenie liczby osób podlegających choćby jedynie zagrożeniu ubóstwem o 20 mln [Europa..., 2010, s. 5]. Stopień ubóstwa wśród Romów w Europie Środkowej i Wschodniej jest o wiele wyższy niż w przypadku średniej krajowej [Rat, 2009, s. 7]. W biedzie żyje 44%–60% Romów [2009/C 27/20, pkt 3.2.2] i wpadają oni w głębsze i bardziej długotrwałe ubóstwo niż pozostała część społeczeństwa [Olmazu, 2006, s. 41, 46].

EUROPEJSKA SPÓJNOŚĆ A ROMOWIE

Jednym z celów UE jest dobrostan [TFUE, 2007, art. 3], który, jako koncepcja, której składniki nie są mierzalne jedną miarą, obejmuje między innymi takie kwestie, jak warunki życia oraz udział w życiu społecznym [Piąty..., 2010, s. 73]. Obydwa te czynniki odwołują się do sytuacji społeczności romskiej, traktowanej zarówno lokalnie, jak i na poziomie ogólnounijnym. Na poziomie lokalnym brak spójności jest najlepiej widoczny [Rumford, 2000, s. 19]. Stąd osiągnięcie socjologicznie rozumianej spójności lokalnej [Lægaard, 2010, s. 454–455] jest warunkiem realizacji celów spójności społecznej UE.

Nierówności ekonomiczne mają bezpośredni wpływ na poziom spójności społecznej [Vergolini, 2011, s. 200]. Jak wskazano wcześniej, ubóstwo wynika z bezrobocia, a jego główną przyczyną są braki w edukacji. Zatem te trzy elementy znacząco wpływają na wykluczenie społeczne Romów i ich nieuczestniczenie w osiągnięciu spójności UE.

Poziom wykształcenia jest jednym z najbardziej wymiernych czynników wzrostu gospodarczego, wpływających bezpośrednio na PKB *per capita* [Piąty..., 2010, s. 43]. KES wskazuje, że wyedukowani Romowie „będą mogli wnieść aktywny wkład, jakiego się od nich słusznie oczekuje, w społeczeństwie, do którego należą” [2009/C 27/20, pkt 2.2].

Wyłączenie zawodowe jest jednym z problemów stojących na drodze spójności społecznej [Whelan i inni, 2010, s. 230–231]. Gospodarka o wysokim poziomie zatrudnienia zapewnia spójność społeczną [Europa..., 2010, s. 12]. Wyjście z bezrobocia jest także kluczowym elementem likwidacji dyskryminacji i włączenia społecznego [2006/2176(INI), pkt 26].

Podobnie jest w przypadku ubóstwa. Wyjście Romów z obszaru biedy ma być ściśle powiązane ze skuteczną integracją i włączeniem [2009/C 27/20, pkt 3.2.2]. Ma ono z jednej strony zabezpieczać przed popadnięciem w ubóstwo, a z drugiej strony jest skutkiem wyjścia z niego.

Przedstawiony powyżej łańcuch trzech zasadniczych problemów trudno jest rozwiązać nie tylko wśród Romów, ale także – choć w mniejszej skali – w ca-

łym społeczeństwie europejskim. Udział w systemie edukacji, stała praca oraz wyjście z obszaru ubóstwa sprzyjają integracji społecznej. Wykluczenie społeczne Romów wzmagają się za sprawą ubóstwa, a także braku kwalifikacji i niewystarczającego udziału w życiu zawodowym [Milcher i inni, 2005, s. 58], ale gdy uznamy, że jego przyczyną jest inność kulturowa, stanowi zarazem ich źródło. Podstawowe sposoby rozumienia wykluczenia społecznego [Whelan i inni, 2010, s. 217] odnoszą się do Romów. Odwołują się one do sfery aktywności ekonomicznej, braku dostępu do usług społecznych, nieuczestniczenia w życiu społecznym oraz braku poczucia więzi ze społeczeństwem, wskazując na ich wielowymiarową deprivację społeczną. Przy czym, część spośród nich występuje wspólnie jako wykluczenie wieloaspektowe.

Problem leży w różnorodnych wartościach – ustalanie zasad przez większość, przy odmiennych podstawach kulturowych, bez wprowadzenia przymusu asymilacji lub przynajmniej intensywnej integracji, będzie prowadziło do braku uczestnictwa w nich części społeczeństwa [Goodhart, 2004, s. 31–32] i utrudniało osiągnięcie spójności społecznej [Vasta, 2007, s. 18–20].

Także, zabroniona w UE [KPP, art. 21], dyskryminacja wynika z odmiennych wzorów kultury. Wiąże się przez to ze sferą zachowań społecznych i aktywnością na płaszczyźnie ekonomicznej. Społeczności dominującej kulturowo trudno jest zaakceptować odmienne schematy zachowań i obcy system wartości [BS/104/2008, s. 7; Olmazu, 2006, s. 7; *Current...*, 2005, s. 3, 10–13; Rat, 2006, s. 4]. Mniejszości etniczne postrzegane są jako obcy, zagrażający normom socjalnym i stabilnemu systemowi ekonomicznemu [Cheong i inni, 2007, s. 34]. Brak akceptacji dla odmienności etnicznej wzrasta od lat 90. XX wieku. Przyczyną tego jest jej intensyfikacja, większa skala migracji, a także potrzeba kontroli różnorodności [Vasta, 2010, s. 504–505].

W dyskursie politycznym i publicznym istnieją tendencje do wiązania spójności społecznej⁵ z integracją lub asymilacją [Vasta, 2010, s. 507].

Modele włączenia społecznego zapewniają spójność na poziomie lokalnym i umożliwiają przez to realizację spójności społecznej na poziomie UE. Uwzględniając zasady demokracji i kryterium kopenhaskie⁶ mówiące o ochronie mniejszości, można je określić w relacji do włączenia do głównego nurtu życia społeczeństwa.

Asymilację można określić jako włączenie się w życie społeczne, przy całkowitym dostosowaniu się do norm społecznych przestrzeganych przez społeczność dominującą. Przy takim jej określeniu, zbliża się ona do naturalizacji [Lægaard, 2010, s. 465–466].

⁵ Jako węższego pojęcia bazującego na wcześniejszych analizach o charakterze socjalnym [Whelan i inni, 2010, s. 217].

⁶ Jedno z kryteriów, jakie musi spełnić państwo kandydujące do UE.

Przy takiej kategoryzacji, integracją będzie włączenie się w życie społeczne, przy dostosowaniu się do norm społecznych na poziomie kontaktów z przedstawicielami społeczności dominującej. Będzie ona zatem formą asymilacji [Vasta, 2007, s. 5].

Natomiast wielokulturowością nazwiemy dążenie do wyłączenia z głównonurtowego życia społecznego, dostosowanie do norm społecznych w wybranych arbitralnie dziedzinach. Niejednokrotnie zapomina się przy niej, że dotyczy ona także społeczeństwa dominującego [Vasta, 2007, s. 27–29].

Pomimo deklarowanej otwartości na integrację ze społeczeństwem [Current..., 2005, s. 19], modelem, który w najwyższym stopniu spełniałby oczekiwania Romów jest model *zostawcie nas w spokoju*, co najbliższe jest multikulturowości. Po pierwszej dekadzie XXI wieku modelem akceptowanym przez UE i europejskie społeczeństwo jest integracja nakierowana na asymilację, z wyraźnym podkreśleniem włączenia do życia społecznego [Current..., 2005, s. 13–14]. Tego modelu obawiają się Romowie, nie chcąc wyrzec się swych wartości, języka i tradycji [Current..., 2005, s. 3].

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku pojawiły się tendencje odejścia od obowiązującego od lat 80. [Cheong i inni, 2007, s. 26] modelu multikulturowego [Smoczyński, 2010; Kycia, 2011; Mason i inni, 2010, s. 408]. Ponadto fakt, że etniczna różnorodność społeczeństwa może być elementem utrudniającym osiągnięcie spójności społecznej na poziomie lokalnym i narodowym został już wykazany [Holtug, 2010, s. 436; Mason i inni, 2010, s. 411; Lægaard, 2010, s. 452–453]. W szczególności na poziomie lokalnym może ona prowadzić do napięć społecznych [Vasta, 2010, s. 508], gdzie działa zasada: *too much diversity undermines social cohesion*. Multikulturowość i różnorodność etniczna, aby nie zagrażały spójności społecznej, powinny być nakierowane na wartości przynależne społeczeństwu dominującemu [Cheong i inni, 2007, s. 27]. W związku z tym można zaobserwować płynną i dynamiczną ewolucję, ku przeciwstawnemu multikulturowości, modelowi asymilacji. Związane z tym jest swoiste zastrzeżenie sposobu podejścia do społeczności romskiej w UE. Na podstawie przyjętych w 2010 i 2011 roku dokumentów, wydaje się, że po próbach wspierania socjalnego i przyjaznej kulturowo aktywizacji społecznej – odpowiadającej multikulturowości, zaczyna dominować podejście oczekiwania wymiany odpowiedzialności społecznej, uznania europejskich wartości oraz powszechnie obowiązującego wzoru kulturowego, zaferowanie wsparcia, podążając w stronę modelu głębokiej integracji. W przypadku Romów, muszą oni wyjść z utrwalonej latami dyskryminacyjnej pozycji wyobcowanych ofiar, aby stać się podmiotami zdolnymi „do aktywnego i odpowiedzialnego uczestnictwa w społeczeństwie” [2009/C 27/20, pkt 2.1].

Uwzględniając liczebność, stopień udziału w aktywności ekonomicznej i społecznej oraz wyraźną kulturową odrębność społeczności romskiej, jest ona

głównym źródłem przeszkód w osiągnięciu spójności społecznej, wynikającym z ich odmiennej etnicznie obecności w Europie.

UE już dawno dostrzegła, że konieczne jest włączenie Romów w główny nurt życia społeczeństwa europejskiego i tylko to może doprowadzić do pogodzenia sprzeczności pomiędzy nimi występujących.

AKTYWNOŚĆ INSTYTUCJONALNA UE

Zakres instytucjonalnej aktywności Unii Europejskiej nakierowanej na Romów obejmuje działania podejmowane od końca XX wieku [Szewczyk, 2008, s. 195–203]. Od roku 2009, niejako w ramach spóźnionej reakcji na drugą część poszerzenia Unii Europejskiej 2004–2007 [Szewczyk, 2009, przyp. 71], zaszły znaczące zmiany. Punktem wyjścia była opinia, pojawiająca się już we wcześniejszych dokumentach Parlamentu Europejskiego [P6_TA(2007)0534, lit. I; 2008/2502(RSP), lit. E; 2007/2145(INI), pkt 52], stwierdzająca, że cała dotychczasowa, instytucjonalna aktywność UE skierowana do Romów nie przyniosła zadawalających rezultatów [2009/C 27/20, pkt 5.1, 4.1.3]. Przyznanie przez KES bezradności UE w tym zakresie, bezpośrednio wskazuje na zagrożenie dla spójności społecznej, płynące z wykluczenia Romów.

Doświadczenia ostatnich 30 lat, w połączeniu z tą konkluzją i niejako przy okazji Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym – 2010 (Rok), doprowadziły do przyjęcia w 2010 roku dokumentów strategicznych [2010/C 333/06, pkt 4.3; KOM(2010) 758, pkt 2.2 acc 1, pkt 2.3 acc 2], odwołujących się do strategii Europa 2020, które mają zaradzić takiej sytuacji. Zgodnie ze strategią, zatrudnienie w UE do 2020 roku powinno wzrosnąć z 69 do 75%, liczba osób żyjących w ubóstwie ma się zmniejszyć o 1/4, wskaźnik przedwczesnego przerywania nauki ma spaść o 1/3, natomiast wyższe wykształcenie ma posiadać o 1/3 więcej mieszkańców UE [*Europa...*, 2010, s. 12, 35]. Niemożliwa jest realizacja tych celów, bez zwiększenia udziału społeczności romskiej w aktywnym życiu społecznym.

Priorytety Roku bazowały na idei integracji społecznej [SEC/2007/1662, pkt 2.1 acc 3; 1098/2008/WE, pkt 16]. Wydaje się, że była to wystarczająca podstawa, aby jego działania nakierować w znacznej mierze na Romów. Jednak nie udało się w znaczący sposób zmienić sytuacji tej grupy. Podczas jego trwania przyjęto Komunikat Komisji *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*. Jest on także powiązany z Europą 2020, a jego celem jest włączenie społeczności romskiej do głównego nurtu życia społeczeństwa europejskiego i poprawa jej niekorzystnej sytuacji na tym polu [KOM(2010) 133, pkt 3.2]. Po raz pierwszy wskazano w nim, że kwestie romskie muszą być włączone do głównego nurtu wszystkich polityk UE [KOM(2010) 133, pkt 5 acc 3], a UE ma szczególne obowiązki wobec Romów [KOM(2010) 133, pkt 1 acc 1].

Ostatecznie przyjęto w 2011 roku, wymuszający opracowanie krajowych strategii powiązanych z Europą 2020, kolejny Komunikat Komisji *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.* Określił on konieczność poprawy sytuacji Romów jako społeczny i gospodarczy imperatyw UE i jej państw członkowskich [KOM(2011) 173, pkt 1], wskazał na wymierne zyski z tego procesu, a wśród nadrzędnych celów znalazły się: zapewnienie romskim dzieciom edukacji przynajmniej na poziomie podstawowym oraz ograniczenie nierówności w dziedzinie zatrudnienia między Romami a resztą społeczeństwa [KOM(2011) 173, pkt 3].

Pozostaje mieć nadzieję, że doświadczenia ostatnich kilkunastu lat i odejście od życzeniowego podejścia UE do skutków aktywności podejmowanych wobec społeczności romskiej, w połączeniu z bazującym na zasadzie subsydiarności i metodzie otwartej koordynacji, działaniem państw członkowskich, wypracowane strategie przyniosą wymierne, prospójnościowe skutki.

ZAKOŃCZENIE

Romowie na poziomie społecznym są etnicznie samowystarczalni. Stąd kontakty i angażowanie się w życie ogółu społeczeństwa ograniczają do koniecznego minimum. Wiąże się z tym także inny, niż powszechnie przyjęty w Europie, system wartości. Z tego wynika ich ograniczony udział w systemie edukacji i zatrudnienia. Skutkuje to pozostawianiem ich w obszarze ubóstwa i dodatkowo wzmacnia ich, związane z obcością, wykluczenie społeczne.

UE nie może pozwolić, aby kilkanaście milionów jej obywateli z założenia pozostawało wykluczonych ze społeczeństwa i budowania spójności. Policzalne skutki społeczno-ekonomiczne niewłączenia [Marcinčin i inni, 2009, s. 36–37] są znaczące, a jak wykazano w tekście, braki w edukacji oraz wysokie bezrobocie Romów dodatkowo zmniejszają tempo osiągnięcia spójności.

Unikatowość zarówno kultury, jak i samej społeczności romskiej sprawia, że przy takim ich uwarunkowaniu, stoją oni na odległej pozycji od rozwojowego paradygmatu UE. Niezbędna jest zatem zmiana, która umożliwiłaby zaspokojenie jej oczekiwań. Między innymi poprzez częściową choćby, ewolucyjną modyfikację podstaw romskiej kultury, niemożliwych do zaakceptowania przez, nastawiony na realizację spójności i akceptujący jedynie część elementów kulturowej odmienności, system UE. Na podstawie ponad trzydziestoletnich doświadczeń widoczne jest, że proces ten będzie niełatwy, o ile w ogóle możliwy. Konieczne bowiem jest zachowanie romskiej odrębności kulturowej [2008/2137(INI), pkt 28–29, 51]. Wśród Romów dominuje obawa, utrwalona kilkuset latami dyskryminacji, że poddanie się jakiegokolwiek formie włączenia, doprowadzi do odejścia od tradycyjnych reguł życia, utraty ich odrębności i tożsamości.

Istnieją pozytywne przykłady nie tylko integracji mniejszości etnicznych z zachowaniem ich tożsamości [Halmann, 2006, s. 69–70], ale także dobrych praktyk edukacji, zatrudnienia, czy wyjścia Romów z obszaru biedy. Jednak jest ich wciąż zbyt mało i nie zawsze udaje się je powielić i przenieść w inne sytuacje lub do innych państw.

UE wydaje się obecnie w swych dokumentach patrzeć na Romów w sposób bardzo realistyczny, wykorzystując wcześniejsze doświadczenia. Daje to pozytywną perspektywę i wskazuje, że prawdopodobnie rozpoczął się proces, który doprowadzi do tego, że Romowie zostaną włączeni w budowanie spójności UE. Nie stanie się to jednak z pewnością do 2020 roku.

Obecnie Romowie w dalszym ciągu pozostają najbardziej trwałą przeszkodą w urzeczywistnieniu spójnościowych celów UE.

LITERATURA

- 1098/2008/WE, Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie *Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010)*.
- 2006/2176(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie *roli i skuteczności polityki spójności w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych w najbardziej ubogich regionach Unii Europejskiej*.
- 2007/2145(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie *stanu praw podstawowych w Unii Europejskiej w latach 2004–2008*.
- 2008/2137(INI), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie *sytuacji społecznej Romów i ułatwienia im dostępu do rynku pracy w UE*.
- 2008/2502(RSP), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 31 stycznia 2008 r. w sprawie *Europejskiej strategii wobec Romów*.
- 2008/C 257/02, Opinia Komitetu Regionów *Europejski rok walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2010)*.
- 2009/C 27/20, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: *Integracja mniejszości – Romowie*.
- 2010/C 333/06, Deklaracja Rady w sprawie *Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym: współpraca w walce z ubóstwem w 2010 roku i później*.
- Avoiding the Dependency Trap*, 2002, UNDP, Bratislava.
- Babicki M., 2007, *Eksperci Banku Światowego – James D. Wolfensohn i George Soros na temat miejsca Romów w jednoczącej się Europie*, „Romano Atmo”, nr 2.
- BS/104/2008, *Postawy wobec Romów w Polsce, Czechach, na Węgrzech i Słowacji*, CBOS, Warszawa.
- Casaca P., 1998, *Polityka spójności [w:] Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego, Łódź.
- Charter for the Autochthonous National Minorities in Europa*, 2006, Federal Union of European Nationalities, Flensburg.

- Cheong P.H., Edwards R., Goulbourne H., Solomos J., 2007, *Immigration, Social Cohesion and Social Capital: A Critical Review*, "Critical Social Policy", no. 27.
- COM(2007) 797, Opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010).
- COM(2010) 642/3, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów Oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności {SEC(2010) 1348}*.
- Current attitudes toward the Roma in Central Europe: a report of research with non-Roma and Roma respondents*, 2005, Open Society Roma Initiatives, Washington.
- Dokument Roboczy nr 1 w sprawie sprawozdania dotyczącego strategii UE w dziedzinie integracji Romów, *Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, Parlament Europejski, 5.10.2010.
- Europa 2020, Komunikat Komisji, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Głąbicka K., Grewiński M., 2005, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Goodhart D., 2004, *Too Diverse?*, "Prospect", no. 95.
- Halfmann J., 2006, *Tożsamości narodowe i wielokulturowość w Europie* [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian*, red. J. Polakowska-Kujawa, Wyd. Difin, Warszawa.
- Holtug N., 2010, *Immigration and the Politics of Social Cohesion*, "Ethnicities", no. 10.
- JAE, Jednolity Akt Europejski, 1986, Luksemburg.
- KOM(2010) 133, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie*.
- KOM(2010) 758, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej*.
- KOM(2011) 173, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.*
- KPP, 2000, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Nicea.
- Kycia T., 2011, *Niemcy: klęska multi-kulti?*, „Więź”, nr 4, wydanie internetowe.
- Lægaard S., 2010, *Immigration, Social Cohesion, and Naturalization*, "Ethnicities", no. 10.
- Marcinčin A., Marcinčinová L., 2009, *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Decade of Roma Inclusion, Bratislava.
- Mason A., Holtug N., 2010, *Introduction: Immigration, diversity and social cohesion*, "Ethnicities", no. 10.
- Milcher S., Zigová K., 2005, *The Impact of Social Policies on Self-Reliance Incentives For Roma in Central and Eastern Europe*, „Ekonomika”, nr 69.
- Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, 2002, Open Society Foundations, New York.
- Nowicka E., 2007, *Romowie i świat współczesny* [w:] *Romowie w Polsce i Europie*, red. P. Borek, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków.

- Olmazu L., 2006, *Roma/Gypsies in Europe – Exodus or Invasion? The “Culture of Poverty” and the East-West Roma Migration*, Research Paper, www.policy.hu/olmazu.
- P6_TA(2007)0534, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.
- Paszko A., Czysz R., 2010, *Aktywność ekonomiczna Romów [w:] Krajowe i wspólnotowe polityki publiczne wobec mniejszości romskiej – mapa aktywności społeczno-gospodarczej Romów*, red. S. Mazur, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce. Aneks nr 6 – Romowie w Polsce – opis sytuacji, 2003, Centrum Dialogu Międzykulturowego, Warszawa.
- Protokół w sprawie spójności gospodarczej i społecznej do Traktatu o Unii Europejskiej, 2007, Lizbona.
- Rat C., 2005, *Romanian Roma, State Transfers, and Poverty. A Study of Relative Disadvantage*, “International Journal of Sociology”, no. 35.
- Rat C., 2006, *Social Transfers and Capability-Building for the Roma*, Conference Paper: *International Conference of the Human Development and Capability Association*, Groningen.
- Rat C., 2009, *The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers*, Conference Paper: *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, Urbino, 17–19 September 2009.
- Ringold D., Orenstein M.A., Wilkens E., 2005, *Roma in an Expanding Europe. Breaking the Poverty Cycle*, The World Bank, Washington.
- Rumford C., *European Cohesion?*, 2000, Palgrave Macmillan, New York.
- SEC/2007/1662, Dokument roboczy służb Komisji Wniosek dotyczący *Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) – Streszczenie ocena skutków*.
- Smoczyński W., 2010, *Koniec tolerancji*, „Polityka”, 23.11.2010, wydanie internetowe.
- Szewczyk M., 2009, *Aktywność legislacyjna Unii Europejskiej podejmowana od ostatniego jej rozszerzenia wobec romskiego problemu na przykładzie Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Integracja mniejszości – Romowie” [w:] O Romach w Polsce i w Europie*, red. P. Borek, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków .
- Szewczyk M., 2007, *Romowie i Sinthi w systemie Unii Europejskiej [w:] Romowie w Polsce i Europie*, red. P. Borek, Kraków.
- TA, 1997, *Traktat Amsterdamski*, Amsterdam.
- TFUE, 2007, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Lizbona.
- TM, 1992, *Traktat z Maastricht*, Maastricht.
- TR, 1957, *Traktat Rzymski*, Rzym.
- Vasta E., 2007, *Accommodating Diversity: Why Current Critiques of Multiculturalism Miss the Point*, University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 53.

- Vasta E., 2010, *The Controllability of Difference: Social Cohesion and the New Politics of Solidarity*, "Ethnicities", no. 10.
- Vergolini L., 2011, *Social Cohesion in Europe: How Do the Different Dimensions of Inequality Affect Social Cohesion?*, "International Journal of Comparative Sociology", no. 52.
- Whelan C. T., Maître B., 2005, *Economic Vulnerability, Multidimensional Deprivation and Social Cohesion in an Enlarged European Community*, "International Journal of Comparative Sociology", no. 46.

Streszczenie

Zgodnie z dokumentami Unii Europejskiej, od 2009 roku Romowie są identyfikowani jako problem na poziomie społecznym. Wynika on z ich odrębności kulturowej i silnego nacisku na zachowanie etnicznej odrębności. Uwzględniając skutki tego zjawiska, przejawiające się wśród nich niskim poziomem edukacji, wysokim bezrobociem i pozostawaniem w obszarze biedy, zagrażają oni realizacji spójności Unii Europejskiej. Poszukiwania rozwiązań mogących włączyć ich w główny nurt życia społeczeństwa Europy są priorytetami związanymi ze strategią Europa 2020, co zostało potwierdzone w najnowszych dokumentach odnoszących się do Romów. Koszty niewłączenia ich w główny nurt życia europejskiego społeczeństwa zostały zidentyfikowane i precyzyjnie skalkulowane, przyjmując postać konkretnych wartości liczbowych (np. wzrost PKB). Rozwiązanie problemu musi zostać dokonane w zgodzie z podstawowymi zasadami Unii Europejskiej – demokracji i poszanowania odrębności kulturowej. Podstawą do jakiegokolwiek aktywności zmierzającej do poprawy ich sytuacji muszą być działania na poziomie instytucjonalnym. Do tej pory żadne z działań skierowanych do tej grupy nie przyniosło oczekiwanych skutków. Zarówno programy wspierające, jak i ogólne strategie mające doprowadzić do włączenia Romów w budowanie spójności Unii Europejskiej muszą uwzględniać ich specyfikę kulturową i pozostawiać im szansę na zachowanie tożsamości.

The Roma Community – Institutional Challenge for the European Union Cohesion Paradigm

Summary

According to the documents of the European Union, the Roma since 2009 are identified as a problem at the level of social development. It results from their cultural distinctiveness and a strong emphasis on the preservation of ethnic identity. Taking into account the effects of this phenomenon, among them, as evidenced by low levels of education, widespread unemployment and high levels of poverty, they threaten the implementation of the European Union's cohesion. The search for solutions that can turn them into mainstream society of Europe are the priorities associated with Europe 2020, which was confirmed in the latest documents relating to the Roma. The costs of their non-inclusion in the mainstream of European society have been identified and precisely calculated, taking the form of specific numerical values (eg GDP growth). Solving the problem needs to be made in accordance with the fundamental principles of the European Union – democracy and respect for cultural differences. The basis for any activity aimed at improving their situation must be action taken at the institutional level. So far, none of the activities for this group did not bring the desired effects. Both support programs and general strategies to lead to the inclusion of Roma in the European Union's cohesion-building must take into account their specific cultural and leave them the chance to preserve identity.