

*dr hab. Marcin Szewczyk*¹

Zakład Migracji i Stosunków Etnicznych
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

Prowzrostowa orientacja polityki wobec Romów w Europie

WSTĘP

Pytanie o prowzrostowe lub/i prorozwojowe ukierunkowanie polityki Unii Europejskiej (UE) wobec Romów związane jest z prostym wykazaniem logicznego ciągu: spójność (społeczna, gospodarcza, terytorialna) – strategia Europa 2020 (E2020) [KOM(2010) 2020] – Unijne Ramy dotyczące krajowych strategii włączenia Romów do 2020 roku (UR) [KOM(2011) 173] – praktyka państw członkowskich (PC) w ramach krajowych strategii – praktyka społeczna.

Wynika to z faktu, że dla polityki – a właściwie samej koncepcji spójności UE – zarówno rozwój, jak i wzrost (stanowiący efekt rozwojowy) są jej integralnymi składnikami. Po odejściu od założeń pierwotnej (i zweryfikowanej) strategii lizbońskiej ku o wiele bardziej precyzyjnej i efektywniej ukierunkowanej na kwestie gospodarcze (a po części także i społeczne) E2020, stała się ona podstawą do większości działań mających na celu umacnianie pozycji UE. Biorąc pod uwagę wykazywane koszty strat finansowych wynikających z niewłączenia Romów w główny nurt życia społecznego, polityka wobec tej mniejszości była jednym z tych obszarów, w których nie sposób było nie interweniować w tym zakresie. Ten charakter miało powiązanie i oparcie zakresu UR na E2020 – choć w nieco łagodniejszej formie, po części dopasowanej (zgodnie z wiedzą Komisji Europejskiej (KE)) do możliwości mniejszości romskiej. Praktyczne przełożenie strategicznych założeń na poziom krajowy jest corocznie (w perspektywie do 2020 roku) oceniane przez KE na podstawie raportów PC. Jak dotąd ogólny kierunek i poziom realizacji strategii wydaje się być – na podstawie komunikatów KE [najnowszy: 2015 COM(2015) 299] – co najmniej zbież-

¹ Adres korespondencyjny: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Zakład Migracji i Stosunków Etnicznych, ul. mjr. Henryka Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów, e-mail: mszewczyk@wsiz.rzeszow.pl.

ny z przyjętymi założeniami. Co prawda w wielu państwach strategię wydają się dopiero tworzyć podstawy do osiągnięcia zakładanych przez E2020 i UR celów, jednak w przypadku tak wrażliwej pod wieloma względami – co wynika z ich uwarunkowań kulturowych – grupy KE uznaje za postępowe pojedyncze sukcesy PC. Jednak w praktyce społecznej realizacja strategii i założeń rozwojowych wydaje się być najmniej widoczna. Zmiany ogólnoeuropejskiej sytuacji Romów – pomimo nadania im przez UE dobrego (z rozwojowego punktu widzenia) kierunku – uzależnione są od wielu dodatkowych czynników wykraczających poza zakres zainteresowania i oceny UE. Ponadto na sytuację Romów na obszarze państw UE wpływają pozytywnie także inne czynniki związane z działalnością wielu aktorów (w tym także pozaeuropejskich – jak choćby European Roma Institute [Szewczyk, 2015a, ([http](http://))]), którzy starają się zmienić ich społeczną i gospodarczą kondycję.

Odrębną kwestią – która jednak w pełni decyduje o możliwości realnej oceny prowzrostowego charakteru polityki wobec Romów w obszarze zaangażowania jej podmiotów, wspomagającego możliwości osiągnięcia sukcesu realizacji założeń wzrostu – jest rozbieżność pomiędzy paradygmatem spójności i rozwoju UE a nienastawioną na jakąkolwiek formę rozwoju/zmiany kulturę Romów. To jest właśnie czynnik praktyki społecznej, który nie tylko wykracza poza możliwości policzalnej oceny na podstawie wskaźników gospodarczych i społecznych, ale który ponadto sprawia, że wskaźniki te nie osiągają zakładanej wysokości. Nie jest to bowiem kwestia przyjęcia odmiennych kryteriów do pomiaru wzrostu (lub nawet rozwoju), a trudność zaakceptowania przez grupę docelową koncepcji, w której wzrost jako taki jest elementem ich systemu wartości.

WZROST I ROZWÓJ

Rozważając sytuację (i jej zmianę) Romów w Europie nie można brać pod uwagę jedynie wskaźników ekonomicznych, choć z punktu widzenia Unii Europejskiej to one (jako łatwo policzalne) najlepiej określają stopień włączenia Romów. Przyjmując unijny punkt widzenia Romowie nie mogą pozostawać poza głównym nurtem życia społecznego i gospodarczego [1098/2008/WE, pkt 15], ponieważ każdy obywatel państw członkowskich UE jest współodpowiedzialny za dążenie do spójności społecznej i gospodarczej (dodatkowo ujmowanej w kluczu terytorialnym [KOM(2011) 173, s. 9]), gwarantującej obywatelom lepsze warunki życia jako efekt wzrostu, a w konsekwencji także rozwoju w tych obszarach.

Sięgając do podstawowego i ogólnie przyjętego rozumienia wzrostu, wiąże się on przede wszystkim z powiększaniem skutków działalności gospodarczej i sukcesywnym zwiększaniem PKB, będąc efektem wielu czynników, wśród których efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich jest jednym z najistotniejszych. Natomiast kwestia rozwoju jest traktowana w szerszym wymiarze,

uwzględnia w swoim zakresie wzrost, a także odnosi się do trwałych przemian i to także zachodzących w sferze społecznej [Woźniak, 2014, s. 40].

Rozwój nie jest zatem utożsamiany ze wzrostem, przez co szczególnie ważną jest identyfikacja czynników, które wykraczają poza dookreślenie stopnia symbolicznie traktowanej produktywizacji, a wchodzi w zakres rzeczywistości społecznej. Powszechnie przyjętym i uznawanym – choć istnieje wiele innych metod, które także mogą służyć diagnozie rozwoju z silnym akcentem kładzionym na różnorodność czynników rozwoju społecznego [McCulloch, 2011, s. 12, Kubiczek, 2014, s. 47–48] – jest Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI – *Human Development Index*), stosowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP – *United Nations Development Programme*) [Malik, 2014, s. 33–36]. Uwzględnia on (w znacznym uproszczeniu) takie czynniki jak: długość życia, czas trwania edukacji oraz dochód narodowy. Odnosi się zatem wtórnie do takich kwestii jak: zdrowie, edukacja i standard życia (związany z warunkami mieszkaniowymi) powiązany z zatrudnieniem i dochodami [Kubiczek, 2014, s. 42]. Te obszary – ujęte w policzalne wskaźniki zmiany – są określone zarówno w E2020 [KOM(2010) 2020, s. 35], jak i UR [KOM(2011) 173, s. 5–8]. W obydwu przypadkach sposób ich dookreślenia jest nieco inny – w pierwszym bowiem dotyczy ogółu społeczeństwa UE, w drugim natomiast – wrażliwej grupy etnicznej, której sytuacja początkowa w tych konkretnych obszarach jest o wiele gorsza [Szewczyk, 2013b, s. 57–62, 68–70, 77–82], a możliwość zmian wymaga większego wysiłku zarówno ze strony moderatorów tego procesu, jak i od samej grupy docelowej.

SPOSÓB OCENY WZROSTU

Mówiąc zatem o pro wzrostowym kształtowaniu polityki UE wobec Romów należy przyjąć, że wzrost nie będzie tylko i wyłącznie odnosił się do ich zwiększonego zaangażowania w (ostateczne) podniesienie PKB, ale raczej wiązał się z podwyższeniem poszczególnych czynników składających się na ogólną ocenę stopnia rozwoju, przyjmowanych jako rozwinięcie elementów uwzględnionych w ramach HDI i dookreślonych w E2020 i UR.

W tym miejscu pojawia się pytanie, czy takie policzalne elementy są wystarczające do tego, aby w przypadku tej szczególnej kulturowo grupy etnicznej można było oceniać zmianę przez ich wzrost. Z punktu widzenia ich samych – opierających swoje życie na odmiennym uszeregowaniu europejskich wartości niż ma to miejsce w europejskim społeczeństwie głównonurtowym – nie można mówić w ogóle o przyjęciu rozwoju lub wzrostu jako jakiegokolwiek celu. Decyduje o tym podstawa kultury romskiej oparta nie na europejskim paradygmacie rozwojowym, ale na wartości trwania, niezmienności i tradycji, lokując ją w obszarze kultur pasywnych [Pink, 2015, s. 302–303].

Podjmując z takiego punktu widzenia refleksję dotyczącą Romów, można by spróbować zbliżyć ocenę wzrostu, do kryteriów związanych z wartościami życiowymi zgodnymi z ich systemem oceny świata. Podstawowy ich zestaw przyjmowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju obejmuje kwestie: rodziny, zdrowia zatrudnienia, standardu życia i mieszkalnictwa, bezpieczeństwa, edukacji, wolności i wartości demokracji [*Poverty, Social...*, 2000, s. 99].

Jednak nawet tak dobrane wskaźniki nie tylko nie pokrywają całego wymiaru życia ludzkiego i nie oddają prawdziwej wartości jakości życia, ale także – przyjęte w ramach europejskiego paradygmatu – nie odpowiadają (pomimo pozornego i jednak częściowego uwzględniania tych czynników) systemowi wynikającemu z kultury romskiej. Co więcej, ich rozumienie nawet w poszczególnych państwach Europy jest w każdym przypadku odmienne, a próba ich przenoszenia na mniejszości etniczne (także romską) nie jest wymierna. Związany z nimi jest problem różnorodnych metodologii pozyskiwania danych, dostępności do nich, a także wiele innych czynników nie mniej utrudniających możliwość jakiegokolwiek wymiernej oceny poziomu/jakości życia i jego rozwoju, mierzonego w kategoriach wzrostu.

Nie znajdując zatem sprawnego i skutecznego – a przede wszystkim wymiernego – narzędzia oceny wzrostu (nie tylko gospodarczego) adekwatnego do oczekiwań (rozumianych jako przynajmniej powierzchowna zbieżność systemów wartości) Romów, można przyjąć do oceny kierunku ukształtowania polityki wobec Romów punkt widzenia UE i w tym ujęciu rozpatrywać ten problem, odnosząc się do tego, co zostało określone – w ścisłym powiązaniu z E2020 – w UR. Należy przy tym podkreślić ważny element oceny wzrostu i rozwoju w aspekcie spójności, jakim jest poszerzenie i uwypuklenie jej trzeciego (terytorialnego) wymiaru. Znajduje to szczególne odzwierciedlenie w 6. Raporcie na temat spójności [*Inwestycje na...*, 2014, s. 198, 200, 202], a co zostało wyraźnie wskazane już w 5. Raporcie [*Piąty raport...*, s. XI, XXVII], a zapoczątkowane w Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej [COM(2008) 616]. W efekcie tego zarówno czynniki gospodarcze, jak i społeczne są relatywizowane w układzie terytorialnym. I ten aspekt znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w kształtowaniu polityki wobec Romów, w 10. wspólnych podstawowych zasadach integracji Romów [*Council Conclusions...*, 2008]. Konkretnie dotyczy to zasady drugiej, mówiącej o podejściu ukierunkowanym, jednoznacznym i niewykluczającym [*Inwestycje na...*, 2014, s. 230]. Jest to co prawda element deetniczacji działań skierowanych do Romów, jednak w pewnym stopniu zabezpiecza przed oskarżeniami o faworyzowanie tej grupy, koncentrując się na wspomaganiu rozwoju obszarów o szczególnie wrażliwej (złej) sytuacji i niskim poziomie wskaźników, niejako przy okazji obejmując także tę grupę.

WYKLUCZENIE A WZROST

Zgodnie z praktyką UE, u końca pierwszej dekady XXI wieku zaczęły pojawiać się częściej raporty dotyczące kosztów niewłączenia i kosztów ubóstwa. Przy czym najczęściej obydwie te kwestie są od siebie ściśle zależne, mogą wzajemnie z siebie wynikać, a z pewnością wzajemnie się podtrzymują. To, co interesujące w analizach kosztów, to że jedynie na marginesie wskazują na ponoszone wydatki, a przede wszystkim koncentrują się na wartości utraconych możliwości [Marcinčin, 2009, s. 36–37; de Laat, 2010, s. 4]. To one są o wiele wyższe i choć ostatecznie niesprawdzalne w praktyce jako jedynie symulacja, to jednak są zarazem o wiele bardziej sugestywne. Liczone w taki sposób koszty niewłączenia nie są jednak jedynymi kosztami jakie ponoszą państwa europejskie w związku z sytuacją Romów, gdyż wiąże się ona z innymi (szczegółowymi) czynnikami, które nie są w tego typu analizach brane w pełni pod uwagę. Przykładem są choćby koszty analfabetyzmu, który w Polsce dotyczy prawdopodobnie około 90% dorosłych Romów, choć oczywiście nie jest wyłączną przypadłością tej grupy. W poszczególnych państwach europejskich współczynnik ten jest zresztą różny i zależy od wielu czynników, choć niemalże każdorazowo Romowie – ze względu na braki w edukacji – zawiązują negatywną średnią krajową. Ważne jest, że zgodnie z raportem World Literacy Foundation, roczna strata PKB wynikająca z analfabetyzmu obywateli jej państw wynosi aż 2% PKB [*The Economic...*, 2015, s. 8–10].

Bez względu na to, czy będziemy się koncentrowali na ubóstwie czy na powiązanym z nim wykluczeniu (dotykającym większość Romów – pkt 3.2.2 2009/C 27/20), skutkiem ich istnienia jest obniżenie wskaźników określających efektywność wzrostu w sferze gospodarczej i społecznej, a w konsekwencji wpływają hamująco na rozwój. W przypadku ich występowania wiążą się one z problemem produktywizacji. Efektywność wzrostowego wpływu wykluczonych lub pozostających w sferze ubóstwa członków społeczeństwa na wskaźniki społeczno-gospodarcze jest znikoma. Ponadto najczęściej nie tylko nie wspomagają ich podnoszenia, ale przede wszystkim ze względu na brak pracy (choć nie należy zapominać o ubóstwie – w Polsce ponad 11% [Bakalarczyk, 2001, s. 24] – lub wykluczeniu osób pracujących [*Combating poverty...*, 2010, s. 49–52, 63–64]) mogą wywoływać ich spadek.

Przyjmując ścisły związek i wzajemną zależność pomiędzy ubóstwem i wykluczeniem [Szewczyk, 2013b, s. 73], konieczna z punktu widzenia rozwojowego jest poprawa warunków w zakresie czterech najważniejszych obszarów wykluczenia [Bakalarczyk, 2001, s. 11]: zatrudnienie, edukacja, zdrowie, mieszkalnictwo, co odpowiada zarówno wytycznym określonym w E2020, jak i wtórnie (a także o wiele dobitniej i w nieco inny sposób) obszarom interwencji wskazanym w UR oraz obowiązkowym zakresom strategii krajowych.

Poprawa sytuacji w zakresie tych obszarów będzie automatycznie traktowana jako zmniejszenie stopnia wykluczenia. Z praktycznego punktu widzenia

konieczne w tym zakresie jest działanie komplementarne – nieobejmujące jednego z obszarów – choć w każdym z nich metodologia i zakres ingerencji są bardzo różnorodne. Może ona wpłynąć nie tylko na stopniowe lub przynajmniej częściowe włączenie w zakresie społecznym i gospodarczym, ale na poziomie skutków i oceny będzie reprezentowała określony wzrost, a co za tym idzie – albo będzie wpływała pozytywnie na rozwój, albo przynajmniej zmniejszy obciążenie systemu, także pośrednio będąc czynnikiem pozytywnego wpływu na rozwój.

PROWZROSTOWY CHARAKTER PRAKTYKI

Dominującym w ocenie większości specjalistów wielu dziedzin punktem przerwania błędnego koła ubóstwa i po części także wykluczenia jest edukacja [Szewczyk, 2015a, s. 198]. Odmienna metodologia działania przyjmowana jest przez alternatywne systemy, koncentrując się choćby na zmianie sytuacji Romów poprzez bezpośrednią ingerencję w likwidację ubóstwa poprzez intensywne (finansowe) wsparcie socjalne. Jednak poza oczywistymi problemami związanymi z równościową metodą praktycznej realizacji takiego podejścia, przeszkodą jest także świadomość, która niezmienną tworzyłaby grupę osób posiadających środki do życia na wystarczającym poziomie, jednak nadal o mentalności osób ubogich i to pozostających w sferze wykluczenia. Problemem bowiem w tym przypadku nie jest wyłącznie samo ubóstwo, ale wykluczenie z nim związane, które poprzez zewnętrzną ingerencję – pozbawianą swego rodzaju wysiłku, a przede wszystkim zaangażowania grupy docelowej – nie ulegnie zmianie. Ponadto model taki wiąże się z tradycją socjaldemokratyczną, która wpływając na politykę niejednokrotnie miała największe osiągnięcia [Bakalarczyk, 2001, s. 3], jednak równie często model ten ulegał deformacji i nie osiągał żadnych efektów.

Koncentrując się na kwestii będącej skutkiem wystarczającej/odpowiedniej edukacji, czyli na zatrudnieniu, należy brać pod uwagę sposób oceny efektywności pracy. Posługując się równościową metodą oceny stopnia zaangażowania Romów w integrację społeczną i gospodarczą trzeba uwzględnić czynniki związane w pewnym aspekcie z podnoszonym nie raz problemem wysokich kosztów i niskiego poziomu efektywności działań skierowanych do Romów [Szewczyk, 2013a, s. 40–41]. Dookreślony w ramach ekonomii problem dotyczący grup pozostających w obszarze ubóstwa wiąże się bowiem z tym, że nie należy oczekiwać w ramach ich aktywnego włączania w system dobrobytu wysokiej efektywności wykonywanej pracy, ale koncentrować się na odmiennie rozumianej ocenie produktywności [Fischer, 2014, s. 39, 50]. Bardzo istotne jest tu diagnostyczne określenie stanu początkowego i koncentracja na zmianie. Jednak w tym miejscu pojawia się problem z policzalnością badanych zmiennych.

Tymczasem zgodnie z założeniami polityki w dziedzinie zatrudnienia – wyznaczonymi i uzasadnionymi w strategii E2020, które wiążą się na płaszczyźnie

zewewnętrznej z utrzymaniem pozycji UE na arenie międzynarodowej i wzrostem gospodarczym, a na wewnętrznej są elementem wspomagającym spójność – ważnym składnikiem powodzenia strategii okazuje się nie tylko podnoszenie kwalifikacji, ale także i wynikająca z tego efektywniejsza praca.

Przyjmując nawet alternatywną metodę oceny efektywności ich pracy, nie można jednak rezygnować z podnoszenia kwalifikacji, choć ocena ich uzyskiwania i praktycznego wykorzystania w życiu zawodowym powinna być oceniana relatywnie do możliwości. W przypadku Romów czynniki opisywane w UR nie tylko są określane na nieco innym (także niższym) poziomie, ale ponadto państwa członkowskie mają możliwość konkretyzacji i ich kreatywnego dopasowania do konkretnych warunków krajowych, co zresztą zostało zrealizowane w przypadku nowej polskiej strategii, czyli Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020. Pomimo tego – podejmując próbę oceny stopnia praktycznej (społecznej) realizacji pro wzrostowego charakteru romskiej strategii należy brać pod uwagę nie tylko czynniki policzalne (jako jedyne zrozumiałe i akceptowalne przez UE ukierunkowaną na wymierność czynników wzrostu gospodarczego i społecznego), ale także – jeśli nie przede wszystkim – czynniki zmiany ogólnej świadomości, modyfikację podejścia do pracy najemnej, a także dostrzeżenie jakiegokolwiek wartości (ekonomicznej) w pracy legalnej lub takiej, która jest możliwa w wyniku uzyskania lepszego wykształcenia lub podniesienia kwalifikacji. To, co niewątpliwie jest problematyczne w tym przypadku, to fakt, że taka zmiana nie odzwierciedlałaby się natychmiastowo w praktycznej realizacji przykładowo wskazanych uznanych w zakresie świadomości elementów. Uwzględniając kształt rzeczywistości kulturowo-społecznej Romów, na efekty zapoczątkowanej w taki sposób zmiany należałoby poczekać prawdopodobnie co najmniej do wejścia kolejnego pokolenia w wiek aktywności zawodowej. Wymagałoby to bardzo precyzyjnej diagnozy stanu początkowego i ścisłego monitorowania – przewidzianego i opisanego w UR oraz strategiach krajowych – jakichkolwiek zmian w tym zakresie. Wynika to przede wszystkim z powolności zmian kulturowych, podążania własnymi ścieżkami życiowymi (indywidualizm), a także czynnika, który znacznie ogranicza bezproblemową aktywność zawodową – wieloaspektową dyskryminację [Brown, 2015, s. 47; *Roma survey...*, 2014 s. 28]. Ta natomiast uzależniona jest od sposobu, w jaki społeczeństwo głównonurtowe ocenia i traktuje przedstawicieli mniejszości romskiej.

PODSUMOWANIE

W ramach polityki publicznej znacząco jest wzmacniana i podkreślana na płaszczyźnie teoretycznej relacja pomiędzy społecznym aspektem zatrudnienia i rozwojem gospodarczym [Fischer, 2014, s. 6]. W obszarze społecznym w społeczeństwie romskim dochodzi do zmian, choć są one bardzo powolne. Jednak nie są

i nie będą one dostrzegalne w krótkiej perspektywie czasu w sferze zatrudnienia, co stanowi element ograniczający ocenę rozwoju powiązaną z tą mniejszością etniczną.

Zarówno biorąc pod uwagę wywiady przeprowadzane bezpośrednio z przedstawicielami różnych grup romskich, jak i podejmując próbę oceny (niepoliczalnej, a co za tym idzie – subiektywnej z punktu widzenia wskaźników rozwojowych i wzrostowych) sposobu funkcjonowania różnorodnych społeczności Romów w wymiarze krajowym, jak i ogólnoeuropejskim, trzeba przyznać, że na przestrzeni ostatnich ponad 25 lat w Europie mniejszość ta dokonała gigantycznego przeskoku jakościowego, który jednak jest mało widoczny dla reszty społeczeństw PC, których przedstawiciele w większości oczekują pełnego dostosowania się Romów, w tym przypadku równoważnego z asymilacją. O ile bowiem w przypadku muzułmanów przybywających do Europy łatwą do pojęcia jest koncepcja awansu społecznego (związanego z rozwojem i wzrostem), a głównym czynnikiem odróżniającym jest religia, tak dla Romów paradygmat rozwoju pozostaje obcy, a wartości rdzeniowe ich kultury wiążą się z przetrwaniem i wartościami wewnątrzgrupowych zależności, w tym na pierwszym miejscu z wewnątrzspółnotowym szacunkiem.

Przyjmując pewne uproszczenie można stwierdzić, że w większości przypadków Romowie są zainteresowani efektami wzrostu (w szczególności w zakresie lepszego zaspokajania ich potrzeb życiowych), ale nie uczestniczą w procesach rozwoju, które wymagają pewnego wysiłku związanego z zaangażowaniem się w głównonurtową aktywność gospodarczą i społeczną. Wynika to między innymi z konieczności przynajmniej częściowego włączenia, które jest dla Romów trudne nie tylko za sprawą wewnętrznych uwarunkowań kulturowych, ale także ze względu na kluczowy czynnik decydujący w znacznym stopniu o ich sytuacji – dyskryminację. Raport KE z 2015 roku dotyczący wdrażania UR w 2014 roku podaje konkretne dane dotyczące różnorodnych form dyskryminacji związanych z edukacją, a także o wiele wyższe współczynniki subiektywnego poczucia bycia dyskryminowanym przy poszukiwaniu zatrudnienia (średnio 54%, w Czechach – 74%, w Grecji, Włoszech, Francji i Polsce – blisko 70%) [COM(2015) 299, s. 12].

Jej zniesienie wymaga przede wszystkim modernizacji sposobu myślenia społeczeństwa większościowego, ponieważ pomimo tego, że Romowie są mniej liczni (zatem to oni powinni się dopasować), to jest im o wiele trudniej modyfikować swoje zachowanie ze względu na brak odniesienia wartościującego i rozumienia w pełni stawianych wobec nich oczekiwań, a także ze względu na silne przywiązanie do wartości tradycyjnych. W takiej sytuacji Romowie nie odrzucają wynikających z rozwoju udogodnień, a także ewentualnej poprawy warunków życia w którymkolwiek z wrażliwych obszarów. Jednak przyjmują go na własnych warunkach, nie akceptując choćby nowego stylu życia i funkcjonowania w pozaromskiej rzeczywistości społecznej i gospodarczej, a jedynie modernizując swoją aktualną sytuację w stopniu wystarczającym do przetrwania.

Ocena takiej zmiany – pomimo widocznych znaków jej realizacji – jest trudna z punktu widzenia postępów wzrostu zgodnych z przyjętymi przez UE względnie długoterminowymi, ale konkretnie policzalnymi wskaźnikami. To z kolei sprawia, że najczęściej ocena postępów wzrostu w poszczególnych dziedzinach nie jest najlepsza, podczas gdy w zakresie wewnątrzgrupowego sposobu podejścia do któregoś z dotychczas negowanych przez Romów zagadnień, doszło do pozytywnej zmiany mentalnej. Ta zaś w dłuższym (znacznie) okresie czasu może także skutkować zmianami w obszarze policzalnych wskaźników wzrostu. Kluczem do tego jest jednak prawdziwie długi okres zmian – typowy dla zmian społecznych o podłożu kulturowym – przekraczający dotychczas przyjęty zakres czasowy UR.

BIBLIOGRAFIA

- 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).
- 2009/C 27/20, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Integracja mniejszości — Romowie”, 2009/C 27/20, 10.6.2008.
- Bakalarczyk R., 2001, *Bieda i wykluczenie społeczne. Raport*, Amicus Europae, Warszawa.
- Brown P., Dwyer P., Martin P., Scullion L., Turley H., 2015, *Rights, responsibilities and redress? Research on policy and practices for Roma inclusion in ten Member States. Final report*, University of York, <http://eprints.whiterose.ac.uk/84894/> (stan na dzień 12.09.2015).
- COM(2015) 299, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Sprawozdanie z wdrażania unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów 2015” COM(2015) 299 final, 17.6.2015.
- Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010*, 2010, Eurostat, Luxembourg.
- Council Conclusions on *Inclusion of the Roma*, 2947th Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Meeting, Luxembourg 8 June 2009, Annex to the Annex.
- Fischer A.M., 2014, *The Social Value of Employment and the Redistributive Imperative for Development*, UNDP Human Development Report Office. OCCASIONAL PAPER, <http://hdr.undp.org/en/content/social-value-employment-and-redistributive-imperative-development> (stan na dzień 1.09.2015).
- Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, 2014, Komisja Europejska, Luksemburg.
- KOM(2010) 2020, Komunikat Komisji *Europa 2020*. „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

- KOM(2011) 173, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” KOM(2011) 173 wersja ostateczna, 5.04.2011.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” {SEC(2008) 2550}, COM(2008) 616 wersja ostateczna, 6.10.2008.
- Kubiczek A., 2014, *Jak mierzyć dziś rozwój społeczno-gospodarczy krajów?*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 38 (2/2014), red. nauk. M.G. Woźniak, Wyd. UR, Rzeszów.
- Laat de J., 2010, *Economic Costs of Roma Exclusion*, The World Bank.
- Malik K i inni, 2014, *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, UNDP, New York.
- Marcinčin A., Marcinčinová L., 2009, *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Open Society Foundation, Bratislava.
- McCulloch N., 2011, *Growth and Development. Discussion paper*, Bond, London, https://www.bond.org.uk/data/files/Growth_and_development_-_a_Bond_discussion_paper.pdf (stan na dzień 11.01.2013).
- Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, 2010, Komisja Europejska, Bruksela.
- Pink M., 2015, *Rozwój gospodarczy a poczucie szczęścia Polaków w kontekście tendencji światowych po 1989 roku*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 41 (1/2015), red. nauk. M.G. Woźniak, Wyd. UR, Rzeszów.
- Poverty, Social Exclusion and Marginalization. Slovak report 2000*, 2000, National Human Development Report, <http://hdr.undp.org/en/content/poverty-social-exclusion-and-marginalization> (stan na dzień 1.09.2015).
- Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020, załącznik do uchwały nr 202/2014 Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020”.
- Roma survey – Data in focus. Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States*, 2014, FRA, Luxembourg.
- Szewczyk M., 2013a, *Strategia Unii Europejskiej dotycząca wspólnych ram integracji Romów: korelacje na poziomie krajowym [w:] Studia o Romach w Polsce i w Europie*, red. P. Borek, Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków.
- Szewczyk M., 2013b, *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Muzeum Okręgowe w Tarnowie, Tarnów.
- Szewczyk M., 2015a, *European Roma Institute*, „Nie "pa Rromanes", ale o Romach”, <http://romowie.blogspot.com/2015/09/europeanroma-institute-open-society.html>, (stan na dzień 18.09.2015).
- Szewczyk M., 2015b, *Unijne Ramy i polska strategia integracji Romów – sposób zgodności [w:] Romowie w Polsce i w Europie. Od dyskryminacji do tolerancji*, red. A. Bartosz, P. Borek, B. Gryszkiewicz, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków.

The Economic & Social Cost of Illiteracy. A snapshot of illiteracy in a global context, 2015, The World Literacy Foundation, <http://worldliteracyfoundation.org/wp-content/uploads/2015/02/WLF-FINAL-ECONOMIC-REPORT.pdf> (stan na dzień 31.08.2015).

Woźniak M.G., 2014, *Rozwój społeczno-ekonomiczny w III Rzeczypospolitej. Efekty. Defekty. Warunki integracji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 39 (3/2014), red. nauk. M.G. Woźniak, Wyd. UR, Rzeszów.

Streszczenie

Unia Europejska jest ukierunkowana na dążenie do osiągnięcia celów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Są one ściśle związane z trwałym wzrostem gospodarczym i społecznym, który niemożliwy jest bez rozwoju w tych obszarach. Strategia Unii Europejskiej dotycząca zmiany sytuacji Romów jest ściśle związana ze strategią Europa 2020, nastawioną na realizację celów spójności. Praktyczna realizacja założeń proromskiej strategii jest powierzona państwom członkowskim. Na tej płaszczyźnie dochodzi do konkretyzacji unijnych założeń ramowych, zgodnie z ich rozwojowym ukierunkowaniem. Jednak biorąc pod uwagę ostatni etap wdrażania strategii UE, czyli praktyczną realizację działań skierowanych do Romów, pojawi się problem związany z różnymi systemami wartości. Cele Unii Europejskiej opierają się przede wszystkim na wartości rozwoju i dążeniu do wzrostu. Kultura Romów – ukształtowana przez potrzebę przetrwania – związana jest z systemem wartości opierającym się na trwaniu, niezmienności i silnych więziach wewnątrzgrupowych. Oceniając z takiego punktu widzenia prorozwojową orientację polityki wobec Romów w Europie, należałoby przyjąć inne kryteria, niż te, które wynikają z unijnej strategii, a także strategii „Europa 2020”. Jednak nawet Wskaźnik Rozwoju Społecznego nie w pełni umożliwia ocenę adekwatną do systemu romskiej kultury. Najważniejsze zatem pozostają unijne kryteria oceny pro-wzrostowej orientacji polityki. Podstawą do takiej oceny są założenia określone w Unijnych Ramach, a także coroczne komunikaty Komisji Europejskiej podsumowujące postępy państw członkowskich. Na ich podstawie jednoznacznie można stwierdzić, że polityka wobec Romów jest ukierunkowana na wzrost gospodarczy i społeczny.

Słowa kluczowe: Romowie, spójność, Unia Europejska, wzrost, rozwój

Pro-growth Orientation of Policy towards the Roma in Europe

Summary

The EU is focused on the pursuit of the objectives of economic, social and territorial cohesion. They are closely linked with sustainable growth, which is impossible without the development in these areas. The EU Roma strategy is strongly linked to the Europe 2020 strategy, aimed at cohesion objectives. The practical realization of pro-Roma strategy assumptions is entrusted to the Member States. In this regard, it comes to concretization of EU framework principles in accordance with their developmental orientation. However, taking into account the final stage of implementation of the EU, being the practical implementation of measures addressed to Roma, there is a problem with different systems of values. Objectives of the European Union are based primarily on the development and pursuit of growth. Roma culture-shaped by the need for survival

– is associated with a value system which is based on the duration, permanence and strong intra-community ties. Assessing with this point of view pro-growth orientation of Roma policy, we should adopt other criteria than those resulting from the Europe 2020 strategy. However, even the Human Development Index is not possible to assess fully appropriate to the system of Roma culture. Therefore the most appropriate are the EU's pro-growth policy orientation evaluation criteria. The basis for this assessment are the assumptions set out in the EU Framework and the annual European Commission communication summarizing the progress made by Member States. On this basis, it can be stated that the EU Roma policy is focused on economic growth and social development.

Keywords: Roma, cohesion, European Union, growth, development

JEL: A13, J15, J18, J71, Z18