

# „Programy romskie” – *integracja* *czy stygmatyzacja?*

Zasadnicza część niniejszego numeru „Dialogu-Pheniben” poświęcona jest „programom romskim”, przez które rozumiemy Program integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030, uchwalony przez Radę Ministrów 21 grudnia 2020 roku oraz poprzedzające go Program integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014-2020 i Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004-2013.

Stowarzyszenie Romów w Polsce (SRwP) wielokrotnie zabierało głos w sprawie projektów tych programów i przedstawiało swoje krytyczne opinie na ich temat. W tym numerze przedstawiamy wybór stanowisk SRwP w ujęciu chronologicznym, głównie po to by ukazać, jak w kolejnych wersjach programów reprodukowane są stare błędy i jak bardzo od 2001 roku strona rządowa jest zamknięta na konstruktywny dialog z jedną z najważniejszych organizacji romskich w Polsce.

Będziemy się tu posługiwać zbiorczym określeniem „programy romskie”, choć w istocie rzeczy nazwa ta wprowadza w błąd. Słowo „program” sugeruje logicznie spójną i kompleksową propozycję działań, podczas gdy „programy romskie” takiej propozycji nie oferują. Słowo „romskie” sugeruje, że Romowie byli/są partnerami w procesie przygotowania i realizacji programów. W rzeczywistości Romowie nie byli ich współtwórcami, najwyżej dokonywano fasadowych „konsultacji” z wybranymi środowiskami, o których wiadomo było, że nie będą „stwarzać kłopotów”. Nie traktowano też poważnie krytycz-

nych uwag dotyczących realizacji – tu „partnerstwo” oznaczało dla autorów programów po prostu udział Romów w działaniach skierowanych do ich społeczności<sup>1</sup>.

Dlaczego SRWP od lat zajmuje krytyczne stanowisko wobec programów romskich? Przede wszystkim dlatego, że są one nieefektywne. W przypadku Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004-2013 trudno w ogóle mówić o samej możliwości oceny efektywności jego działań, bowiem ocena taka nie była wpisana w system monitorowania realizacji programu<sup>2</sup>. W rezultacie – jak pisała niezwiązana z programem badaczka – „opinie i wypowiedzi na temat efektów programu opierają się na potocznych przekonaniach i subiektywnej ocenie osób zabierających głos w tej sprawie. (...) W świetle dostępnych danych można zatem określić jedynie liczbę podjętych inicjatyw w konkretnym obszarze, a także wysokość przeznaczonych na te zadania środków finansowych”<sup>3</sup>. Uwagi te można w dużej mierze odnieść również do późniejszych wersji programów romskich, których autorzy najwyraźniej nie byli skłonni korygować swoich pomysłów w oparciu o krytykę<sup>4</sup>.

Biorąc pod uwagę nakłady i czas trwania dotychczasowych programów można wyrazić zdziwienie, że po 20 latach (włączając Pilotażowy program rządowy na rzecz społeczności romskiej w woj. małopolskim 2001-2003) nie widać specjalnej poprawy sytuacji społeczności romskich w zakresach objętych programami. Tam zaś, gdzie poprawa taka występuje, nie można jednoznacznie stwierdzić, czy jest ona wynikiem działania programów romskich, czy też ogólnej poprawy warunków życia społeczeństwa i/lub przedsiębiorczości samych Romów.

Brak skuteczności nie jest przy tym cechą charakterystyczną wyłącznie polskich programów. Można powiedzieć, że zarówno projekty europejskie, jak i programy pomocowe opracowywane przez poszczególne rządy, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Komentując blaski i cienie europejskiego programu „Dekada romskiej inkluzji” Bernard Rorke stwierdził, że „w istocie rzeczy krytycy mogliby powiedzieć, że sytuacja Romów w ciągu tych 10 lat pogorszyła się, jeśli wziąć pod uwagę powstanie skrajnie prawicowych, antyromskich ruchów i utrwalenie się retoryki politycznej upatrującej w Romach kozłów ofiarnych dla społecznych bolączek, retoryki, która zbyt często

1 Brak spójności i rzeczywistego zaangażowania społeczności romskich w programy pomocowe krytykował np. Rzecznik Praw Obywatelskich. Zob. stanowisko RPO zaprezentowane w informacji o III Kongresie Praw Obywatelskich, 2019. Biuletyn Informacji Publicznej RPO: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-13KPO-systemy-wspierania-Romow-w-Europie> (odwiedzono 23.12.2021).

2 Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”, Warszawa 2011.

3 Joanna Talewicz-Kwiatkowska, Programy pomocowe dla Romów. Nadzieja na zmiany czy zmarnowana szansa? „Zarządzanie w Kulturze” 2012, nr 13, z. 2, s. 160-161.

4 Zob. Joanna Kostka, National Roma integration strategy: Do good intentions fail? „Roma Rights – Journal of the European Roma Rights Centre” 2013.

stanowiła zachętę dla nienawiści rasowej. Wraz z kontynuacją trudności ekonomicznych, w Europie powiększył się rozdziew między bogatymi a biednymi, zmniejszył się natomiast zakres możliwości stojących przed bezrobotnymi i wykluczonymi, włączając społeczności romskie (...)<sup>5</sup>. W konsekwencji można powiedzieć, że „Dekada romskiej inkluzji”, pomimo niewielkiego postępu w niektórych dziedzinach, nie okazała się sukcesem<sup>6</sup>.

Jednakże, przynajmniej na poziomie europejskim widać, że autorzy programów uczą się na swoich błędach i korzystają z zewnętrznej krytyki. Inaczej wygląda to w poszczególnych krajach<sup>7</sup>, w tym w Polsce, gdzie takiej refleksji często brakuje, a poszczególne inicjatywy są inercyjnie powtarzane w kolejnych wersjach programów, bez względu na ich rzeczywistą skuteczność.

Dlaczego tak jest? Czy podobne przyczyny oddziałują również na polskie programy pomocowe dla Romów? Uważamy, że zacząć należy od faktu, iż „programy romskie” są oparte na bardzo podstawowej wiedzy, czerpanej głównie z kolejnych spisów powszechnych, a więc z reguły nieaktualnej i – jeśli chodzi o opis sytuacji Romów – zazwyczaj niewiarygodnej. Wystarczy wspomnieć niemożność ustalenia, w oparciu o dane spisowe, rzeczywistej liczby Romów zamieszkujących Polskę. Programom romskim w Polsce brak jest solidnej podbudowy badawczej, co dziwi o tyle, że są w Polsce badacze i instytucje, które mogłyby takie badania na potrzeby programów przeprowadzić. Oczywiście nie gwarantuje to sukcesu. Badania naukowe, na których oparto programy romskie w Czechach, Rumunii i na Węgrzech w latach 90., w dużej mierze były oparte na założeniach komunistycznej polityki społecznej, nie uwzględniały istotnych czynników i często prowadziły do błędnych wniosków praktycznych<sup>8</sup>. Niemniej wytworzono tam przynajmniej praktykę konsultacji programów rządowych ze środowiskiem naukowym, której nie ma w przypadku programów realizowanych w Polsce.

Najważniejszym obszarem, w którym współpraca ze środowiskiem akademickim byłaby pożądana, to kluczowa dla programów romskich kwestia rozumienia integracji. Właśnie w tym miejscu widać, jak bardzo programy romskie przeniknięte są niejawnymi założeniami, często mającymi charakter antyromskich uprzedzeń. Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że znaczenie pojęcia integracji nie jest sprecyzowane w dyskursach towarzyszących programom romskim. Jak pisze Maciej Witkowski, „ogromna większość osób bezpośrednio zaangażowanych w ogóle nie zadaje sobie pytania, czym jest

---

5 Bernard Rorke, Somewhere between hope and despair: whatever happened to Roma inclusion between 2005 and 2015? W: Bernard Rorke, Orhan Usein (red.) *A Lost Decade? Reflections on Roma Inclusion 2005-2015*. Budapest 2015, s. 60.

6 Bernard Rorke, Introduction. W: Bernard Rorke, Orhan Usein (red.) *A Lost Decade? Reflections on Roma Inclusion 2005-2015*, Budapest 2015, s. 7.

7 Zob. Iulius Rostas, *A Task for Sisyphus. Why Europe's Roma Policies Fail?* Budapest-New York 2019.

8 Tamże, s. 81-82.

>integracja<<sup>9</sup>. Najczęściej rozumie się ją jako wyjście ze stanu marginalizacji czy wykluczenia i jednostronne dostosowanie się do reguł funkcjonowania społeczeństwa większościowego. Nic więc dziwnego, że ukrytym założeniem polityki integracyjnej jest przeświadczenie, że Romowie są „grupą aspołeczną czy wręcz anty-społeczną, którą trzeba zintegrować z resztą społeczeństwa”<sup>10</sup>.

Zdaniem Rostasa, takie podejście sprowadza asymilację *de facto* do asymilacji i podporządkowania, będąc w ten sposób dziedzictwem komunistycznej polityki wobec Romów. „W praktyce – pisze Rostas – relacje między większością a Romami zakładały, że Romowie zasymilują się w społeczeństwie większościowym, przyjmując normy, wartości i kulturę systemu socjalistycznego, bez brania pod uwagę norm, wartości i kultury romskiej mniejszości, traktowanej jako zacofana i marginalna”<sup>11</sup>. Rostasowi wtóruje polski badacz piszący o rzeczywistości postkomunistycznej. Według niego, „samo pojęcie integracji stosowane jest wymiennie z pojęciem inkluzji czyli włączenia, wyraźnie sugerującym jednostronność tego procesu”<sup>12</sup>.

Istnieją również głębsze powody takiego stanu rzeczy, związane z hipokryzją leżącą u podstaw programów pomocowych, demaskowane przez zachodnich badaczy. Twierdzą oni, że instytucje zajmują się specyficznie Romami dopiero wtedy, gdy zaczynają oni być postrzegani jako zagrożenie dla porządku. Taka była ich zdaniem geneza programów integracyjnych inspirowanych przez Unię Europejską: potrzeba kontroli romskich migracji (przy założeniu, że jeżeli nie będą „zintegrowani” w swoich krajach, to zaczną migrować). Programy „integracyjne” są więc w gruncie rzeczy narzędziem sprawowania władzy i elementem procesu „sekurytyzacji” – to robiące ostatnio karierę słowo oznacza zajmowanie się jakąś grupą społeczną wyłącznie w kontekście problemów, jakie może ona stwarzać<sup>13</sup>.

Wydaje się, że pojęciem integracji postanowiono posługiwać się po to, aby uniknąć krytykowanego powszechnie pojęcia asymilacji i złych skojarzeń z komunistyczną przymusową asymilacją Romów która zakładała, że są oni właśnie „problemem społecznym”. W trybie integracji Romowie mieliby zatem funkcjonować zgodnie z zasadami społeczeństwa większościowego, przyjąć jego kulturę, pozostając jednocześnie Romami. Trudno jednak znaleźć sensowne rozwinięcie tej idei, a zwłaszcza precyzację kwestii, w jakim stopniu Romowie pozostaną Romami po przyjęciu kultury większości i w związku z tym, na czym to „bycie Romami” polega.

9 Maciej Witkowski, *Polityka i antropologia. Praktyki integrowania Bergitka Roma w karpackich wioskach w Polsce*. Warszawa 2016, s. 40.

10 Rostas, wyd. cyt., s. 76.

11 Tamże, s. 78.

12 Witkowski, wyd. cyt., s. 38.

13 Zob. Stefano Piemontese, Tina Magazzini, *Roma Westward Migration in Europe: Rethinking Political, Social, and Methodological Challenges*. W: Tina Magazzini, Stefano Piemontese (red.) *Constructing Roma Migrants. European Narratives and Local Governance*. Cham 2019, s. 4.

Ponieważ nie wspomina się w tym kontekście o równoległym przystosowaniu większości do życia w społeczeństwie które „zintegrowało” Romów, można zasadnie przypuszczać, że pojęcie integracji jest fasadą za którą kryje się stare podejście asymilacjonistyczne, będące w Polsce dziedzictwem systemu komunistycznego, a w innych krajach regionu sięgające strategii przymusowej asymilacji Romów w monarchii austro-węgierskiej.

Generalnie programom romskim brakuje szerszego intelektualnego zaplecza, na przykład w postaci dyskusji na temat modelu funkcjonowania grup odmiennych kulturowo w ramach unitarnego państwa, która pozwoliłaby wyeliminować pojawiające się czasami w programach romskich przesłanie, że kultura romska nie stanowi jakiegóż szczególnej wartości i w gruncie rzeczy jest odpowiedzialna za trudną sytuację Romów<sup>14</sup>. Podobne zastrzeżenie można wysunąć pod adresem pojęcia „tolerancji”, które w niektórych wersjach programów pojawia się równoległe z pojęciem „integracji”.

Rzecz w tym, że tolerancja ma różne odmiany, a jedna z nich, dość niestety powszechna, ma wyraźny odcień paternalistyczny. Taka „tolerancyjna” większość mówi nam, że wprawdzie jesteśmy niecywilizowani, prymitywni, niemoralni itp., to jednak będziemy przez nią tolerowani: pozwolą nam żyć (pod pewnymi warunkami). Podobnie ma się rzecz z „oferowaniem domu”, które w praktyce wprowadza podział na większościowego „gospodarza” i mniejszości, które są „w gościnie” (i w związku z tym powinny się „odpowiednio zachowywać”). My nie chcemy być gośćmi tolerowanymi w polskim domu. My ten dom współtworzymy, jesteśmy jego współgospodarzami, a nasza obecność, to, kim jesteśmy, jest integralnym elementem polskiego krajobrazu, nie zaś czymś, co ma być tolerowane.

Jakkolwiek rozumiana „integracja” Romów ma być odpowiedzią na ich „marginalizację” bądź „wykluczenie”. Również i te pojęcia nie są wystarczająco sprecyzowane i można odnieść wrażenie, że często stanowią generalizującą i stygmatyzującą w gruncie rzeczy etykietę, zwłaszcza wtedy gdy się twierdzi, że Romowie są jedyną grupą etniczną w Polsce, której członkowie są zmarginalizowani lub przynajmniej zagrożeni wykluczeniem. W tym miejscu ujawnia się jedna z większych słabości programów romskich, a mianowicie traktowanie Romów jako społeczności homogenicznej, nieodróżnianej i – co za tym idzie – stosowanie takich samych praktyk integracyjnych w stosunku do wszystkich społeczności romskich, w tym również takich, które ich zupełnie nie potrzebują.

Według Rostasa, marginalizacja/wykluczenie mogą zostać określone jako zajmowanie peryferyjnej pozycji przez izolowane jednostki lub grupy mające bardzo ograniczony dostęp do ekonomicznych, politycznych, edukacyjnych i komunikacyjnych zasobów społeczności<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Witkowski, wyd. cyt., s. 43.

<sup>15</sup> Rostas, wyd. cyt., s. 79.

W konkretnych realiach programów romskich, wskaźnikiem marginalizacji są ekonomiczne wskaźniki poziomu życia, a konkretnie ubóstwo, które istotnie charakteryzuje pewną część społeczności romskich i ogranicza szanse życiowe ich członków<sup>16</sup>. Nie jest to jednak cecha, którą można przypisać wszystkim Romom, a tak najczęściej się dzieje w związku z ukrytym założeniem programów romskich, według którego Romowie są grupą jednolitą. W tym miejscu widać szczególną potrzebę oparcia programów romskich na aktualnych badaniach naukowych, prowadzonych przez niezależne instytucje.

Marginalizacja/wykluczenie są przy tym traktowane w programach głównie w kategoriach ekonomicznych, jako ograniczenie możliwości konsumpcyjnych. Można odnieść wrażenie, że celem ich zwalczania jest wytworzenie grupy konsumentów, włączonych w proces produkcji, wymiany i konsumpcji dóbr. Dlatego proces „integracji” przybiera często postać finansowania przedsięwzięć zmierzających do „aktywizacji zawodowej”, by użyć terminu stosowanego jeszcze przez władze komunistyczne. Ta ekonomiczna perspektywa sprawia też, że – z braku innych wskaźników – efektywność programów mierzy się najczęściej za pomocą nakładów finansowych poniesionych w związku z jakimś obszarem romskiego życia. Jest to niewątpliwie użyteczna metoda sprawiania wrażenia, że programy przyczyniają się do postępu integracji (o czym mają świadczyć mierzalne czynniki), jednakże nie pozwala ona na stwierdzenie, na ile coś się w życiu danej społeczności romskiej rzeczywiście zmieniło<sup>17</sup>. Często zaś wspomniane programy przyczyniają się w dłuższym okresie do pogorszenia sytuacji Romów. „Aktywizacja zawodowa” stanowi często okazję do działań fikcyjnych lub do pozyskania przez pracodawcę taniej siły roboczej, którą łatwiej jest eksploatować i pozbyć się jej gdy zajdzie taka potrzeba. W rezultacie, jak pisze Iulius Rostas, „rezultatem stymulacji zatrudnienia (...) jest podtrzymywanie istniejących nierówności i uzależnianie grup, których ona dotyczy, od pomocy społecznej”<sup>18</sup>.

W niektórych wersjach programów romskich widoczna jest tendencja do przypisywania odpowiedzialności za marginalizację/wykluczenie rozumiane w kategoriach ekonomicznych samym Romom i romskiej kulturze. Jest to zjawisko ogólnoeuropejskie: często spotkać można ekspertów odpowiedzialnych za politykę społeczną którzy sądzą, że ubóstwo jest integralną częścią romskiej kultury i stylu życia, czymś, co Romowie sami dla siebie wybrali. Kultura romska jest według nich „kulturą ubóstwa”<sup>19</sup>, niezależnie od tego, że tzw. tradycyjna kultura romska bardzo dobrze koegzystuje z nowoczesną ekonomią i jak dowodzą prace polskich uczonych, stanowi istotny zasób w warunkach szybkich przemian stosunków ekonomicznych<sup>20</sup>.

16 Witkowski, wyd. cyt., s. 36.

17 Tamże, s. 37-38.

18 Rostas, wyd. cyt., s. 93.

19 Tamże, s. 84.

20 Zob. Ewa Nowicka-Rusek, Tradycyjna kultura Romów – kapitał kulturowy czy obciążenie? W: T. Paleczny, J. Talewicz-Kwiatkowska (red.) Tożsamość kulturowa Romów w procesach globalizacji. Kraków 2008.

W ten sposób uznanie Romów za zagrożonych wykluczeniem staje się stygmatyzacją, która leży u podstaw niechęci wobec Romów ze strony większości społecznej i może prowadzić do dyskryminacji, a tym samym rzeczywistego wykluczenia, z którym spotykają się Romowie niezależnie od swojego wykształcenia czy zasobów ekonomicznych<sup>21</sup>.

Dotykamy tu jednej z najważniejszych słabości programów romskich. Otóż oparte są one na rozumieniu marginalizacji/wykluczenia jako pewnego stanu rzeczy: sytuacji, w której Romowie są biedni i nie mają w związku z tym dostępu do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Tymczasem ów stan rzeczy został czymś spowodowany. To nie jest tak, że wykluczeni Romowie po prostu są wykluczeni. Oni zostali wykluczeni przez większość i wypchnięci na margines życia społecznego przez proces dyskryminacji, odbierający Romom podmiotowość. Wykluczenie nie jest więc stanem, lecz procesem, u podstaw którego leżą uogólnione i zinstytucjonalizowane negatywne postawy prowadzące do działań dyskryminacyjnych, przypisujących wykluczanej grupie niższy lub moralnie podejrzany status, a czasami nawet odczłowieczających członków takiej grupy w celu usprawiedliwienia jej wykluczenia<sup>22</sup>.

Zgadzamy się z Iuliušem Rostasem który twierdzi, że wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu, że wykluczenie Romów jest konsekwencją wysokiego wskaźnika ubóstwa, problemy których Romowie doświadczają, wywodzą się przede wszystkim z braku możliwości oddziaływania na większość, definiowania swoich interesów i negocjowania własnych priorytetów<sup>23</sup>. Marginalizacja i wykluczenie – o ile mają rzeczywiście miejsce, a nie są jedynie projekcją antyromskich stereotypów na wszystkich Romów – są przede wszystkim spowodowane przez większość społeczną i dominujący porządek ekonomiczno-polityczny, a walka z nimi nie zostanie wygrana przez transfery socjalne do określonych grup romskich, lecz przez upodmiotowienie Romów i walkę z antyromskim rasizmem.

Rozumienie marginalizacji/wykluczenia jako procesu marginalizowania/wykluczania Romów przez większość społeczną prowadzi do wniosku, że walka z wykluczeniem powinna przybrać postać krytycznej analizy społeczeństwa większościowego i być nakierowana na zmianę jego nastawień i instytucji. Dopiero taka perspektywa stworzy możliwość wyeliminowania głębokich przyczyn marginalizacji/wykluczenia, podczas gdy obecne praktyki „integracyjne” adresują jedynie zewnętrzne przejawy zagadnienia. Oznacza to, że powodzenie romskich programów odnośnie walki z wykluczeniem zależy w dużej mierze od tego, jak bardzo umożliwiono społecznościom romskim i ich organizacjom uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji w sprawach ich dotyczących. Tymczasem można odnieść wrażenie, że jeśli Romowie są z czegoś wykluczeni, to właśnie z procesu podejmowania decyzji

21 Rostas, wyd. cyt., s. 93-94.

22 Sadaf Lakhani, Audrey Sacks, Rasmus Heltberg, "They Are Not Like Us": Understanding Social Exclusion. Policy Research Working Paper No 6784, 2014, s. 2.

23 Rostas, wyd. cyt., s. IX.

w ich sprawach, że władze odpowiedzialne za programy nie są zainteresowane konsultacjami z szerokim spektrum organizacji romskich, zwłaszcza zaś z tymi, które zajmują wobec ich działań stanowisko krytyczne<sup>24</sup>. „Partnerstwo” organizacji romskich oznacza w języku używanym w programach, że organizacje te są uczestnikami programów, pośrednicząc między dysponentami środków finansowych a społecznościami romskimi uznanymi za „wykluczone”, nie mając jednak zbyt wiele do powiedzenia odnośnie celowości takich działań. Rodzi to oczywiście szereg patologii związanych z realizacją programów, których liczne przykłady możemy znaleźć w cytowanej tu literaturze.

Największym problemem programów romskich jest jednak to, że to właśnie one stygmatyzują Romów, wzbudzają niechęć społeczeństwa względem nich i budują pułapkę zależności, uzależniając Romów od działań pomocowych. Romowie postrzegani są jako specjalnie traktowani beneficjenci pomocy społecznej, której w związku z tym nie otrzymują nieromscy obywatele, którzy również są do niej uprawnieni. Takie postrzeganie prowadzi do konfliktów społecznych i wzmacnia istniejący w społeczeństwie antycyganizm. Wzmacnia też z reguły ugrupowania nacjonalistyczne, szczególnie tam, gdzie – jak w Polsce – etniczna koncepcja narodu przeważa nad koncepcją obywatelską i przyczynia się do dalszego wykluczania Romów. Nacjonalistyczni politycy zyskują w ten sposób zwolenników traktowania Romów jako społeczności etnicznie nienależącej do narodu, patologicznej, której kultura i sposób życia, a nie społeczny system nierówności, są odpowiedzialne za problemy, przed którymi stają jej członkowie.

W ten sposób pojawia się błędne koło: polityka społeczna podchodzi do Romów jako do niezróżnicowanej grupy i przyznaje jej różne grupowe przywileje (niezależnie od tego, na ile to rzeczywiście poprawia ich sytuację), co wzmacnia pozycję nacjonalistycznej prawicy, która również traktuje Romów jako grupę etniczną nie mieszczącą się w etnicznej definicji narodu dominującego, której kultura jest rzekomo odpowiedzialna za sytuację jej członków, a to z kolei wzmacnia oficjalne traktowanie Romów nie jako współobywateli, lecz kolektywnie – jako specjalny, grupowy przypadek<sup>25</sup>.

Peter Vermeersch, znawca europejskiej polityki w stosunku do Romów pisze w związku z tym, że „ogólnoeuropejskie działania na rzecz inkluzji Romów ryzykują, że zostaną zreinterpretowane jako wzmocnienie argumentu na rzecz tezy, że specyficzna forma marginalności Romów nie jest właściwa poszczególnym krajom i w związku z tym powinna być traktowana jako coś zawinionego przez samych Romów. A od tego jest już jedynie mały krok do uznania takiej marginalności i wykluczenia po prostu za symptom romskiej kultury i tożsamości, a nie społeczno-ekonomicznej polaryzacji. W ten sposób Romowie z poszkodowanych współobywateli stają się kulturowymi dewiantami<sup>26</sup>.

24 Zob. tamże, s. 179-80.

25 Peter Vermeersch, Reframing the Roma: EU Initiatives and the Politics of Reinterpretation. „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2012, Vol. 38, No. 8, s. 1197.

26 Tamże, s. 1208.



W warunkach polskich taka pomoc, adresowana do całej grupy, jest często niepotrzebna, gdyż Romowie którzy jej potrzebują, otrzymują ją jako obywatele polscy i nie wymagają specjalnego traktowania, które budzi względem nich agresję. Jako obywatele polscy Romowie mają prawo do pracy, mieszkania, opieki zdrowotnej i edukacji. Jeśli ich prawa obywatelskie są realizowane, nie potrzebują oni żadnych programów specjalnych, które stawiają sobie za cel realizację tego, co już jest obowiązkiem państwa wobec swoich obywateli. Dlatego Stowarzyszenie Romów w Polsce stoi na stanowisku, że programy romskie powinny być zlikwidowane w tym zakresie, w jakim dublują obowiązki państwa wobec swoich obywateli. Pomoc społeczna winna być natomiast kierowana do tych, którzy jej potrzebują, Romów i nie-Romów, bez szczególnego uprzywilejowania jednej z tych grup.

By raz jeszcze zacytować Petera Vermeerscha, uważamy, że „jest sprawą najwyższej wagi, by inicjatywy poprawiające sytuację Romów były podejmowane w taki sposób, aby zachęcić inne grupy społeczne do akceptacji Romów jako równych partnerów i współobywateli. Narracja towarzysząca takim przedsięwzięciom powinna akcentować ich pozytywne konsekwencje dla wszystkich, nie tylko dla Romów. Jeśli tak się nie stanie, to Romowie w dalszym ciągu będą przedstawiani jako ciężar dla ekonomii państwa, a nie jako grupa, która zasługuje na pomoc ekonomiczną”<sup>27</sup>. Do realizacji tych postulatów nie wystarczą poprawki istniejących programów. Zgadza się z Luliussem Rostasem, że realna zmiana sytuacji Romów wymaga zmiany całościowej, opartej na całkowitej rewizji paradygmatu myślowego, leżącego u podstaw obecnych programów. Bez takiej zmiany, polityka społeczna wobec Romów będzie dalej nieskuteczna i nie przyniesie pozytywnych zmian w społeczeństwie<sup>28</sup>.

Jest to równocześnie próba rozwiązania dylematu, na jaki napotyka polityka społeczna wobec grup etniczno-narodowych prowadzona w liberalnym państwie. Rzecz w tym, że programy pomocowe wymierzone w grupy zdefiniowane etnicznie/narodowo są trudne do zrealizowania tam, gdzie politycznie dominuje idea obywatelska, w założeniu ślepa na kulturowe, etniczne, religijne, rasowe itp. odrębności i specyfiki poszczególnych obywateli. Dodatkowo, zajmowanie się „problemem integracji Romów” odwraca uwagę od systemowych nierówności, na których oparte są nasze społeczeństwa i których ofiarami bywają tak Romowie, jak i nie-Romowie. Można nawet zauważyć, że zajmowanie się problematyką nierówności w kontekście grupy zdefiniowanej w kategoriach etnicznych powoduje wrażenie, że to właśnie ta grupa, a nie systemowa nierówność dotykająca różnych obywateli jest lub powinna być problemem polityki społecznej<sup>29</sup>.

---

27 Tamże, s. 1209.

28 Zob. Rostas, wyd. cyt., s. 241.

29 Piemontese, Magazzini, wyd. cyt., s. 6.

Tak więc jeśli chodzi o poprawę sytuacji materialnej, mieszkaniowej, edukacyjnej czy zdrowotnej Romów, nasze Stowarzyszenie popiera indywidualistyczną, liberalną perspektywę obywatelską<sup>30</sup>, w której nie bierze się pod uwagę „problemów społeczności romskiej”, lecz problemy poszczególnych Romów – obywateli polskich i rozpatruje je w taki sam sposób, jak problemy innych obywateli.

Tylko w jednym przypadku chcielibyśmy uzupełnienia perspektywy obywatelskiej podejściem kolektywno-kulturowym. Idziemy tu śladem Charlesa Taylora który uważał, że może „istnieć także taki liberalizm, który honoruje kolektywne cele różnych grup kulturowych. Co więcej, dopuszcza on sytuację interwencji na rzecz kultur zagrożonych zniknięciem. Podejmuje działania wykraczające poza proceduralnie pojmowaną równość, starając się kultury te ochronić lub wzmacniać”<sup>31</sup>. Jest to szczególnie istotne w przypadku grup takich jak Romowie, których historia pełna jest aktów przemocy i dyskryminacji ze strony większości, i których tożsamość bywała przemocą przez większość wymazywana lub przynajmniej uniemożliwiano jej manifestowanie.

W tym kontekście przemawia do nas stanowisko które reprezentuje Will Kymlicka<sup>32</sup>, zgodnie z którym „uznanie i szacunek dla odmienności kulturowej grup nie stoi w sprzeczności z ideałami liberalizmu, lecz stanowi jedynie ich wzbogacenie”<sup>33</sup>. Rzecz w tym jednak, że indywidualne prawo wyboru afiliacji grupowej może być w praktyce realizowane wtedy, gdy jednostka wie, jaki ma wybór. W tym celu poszczególne grupy o odmiennych tożsamościach zbiorowych powinny mieć prawo do ich kultywowania i manifestowania w przestrzeni publicznej, a jeśli nie mają na to środków lub też aktywność taka była utrudniana albo wręcz uniemożliwana przez większość, wówczas powinna być ona wspierana przez państwo. W ten sposób proponujemy rozwiązać dylemat liberalnej ochrony praw jednostek i pomocy kierowanej do całych grup.

Pomoc państwa dla inicjatyw mających na celu kultywację romskiej tożsamości, kultury i historii byłaby w takim ujęciu pośrednio wsparciem indywidualnego prawa jednostek do swobodnego wy-

30 W myśl której „państwo musi być ślepe na różnice etniczne i rasowe, traktując swych obywateli zgodnie z zasadami sprawiedliwości proceduralnej. W tej perspektywie prawa należą się przede wszystkim jednostkom”. Andrzej Szahaj, *Ideologia wielokulturowości – kontekst filozoficzny i polityczny*, „ER(R)GO. Teoria–Literatura–Kultura” 2003, nr 1 (6), s. 37.

31 Tamże, s. 38. Zob. Charles Taylor, *The Politics of Recognition*. W: Amy Gutmann (red.) *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton 1994.

32 Zob. Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford 1995.

33 Szahaj, wyd. cyt., s. 39.

boru tożsamości. Tak więc jedynym obszarem, w którym Romowie powinni być, zdaniem Stowarzyszenia, wspierani przez specjalne programy, to sprawy związane z pielęgnowaniem kultury, języka i historii, a więc czynników które decydują o tożsamości grupy. W ten sposób zapewni się poszczególnym Romom prawo przysługujące wszystkim obywatelom, z którym ci należący do większości etnicznej nie mają najmniejszego problemu – prawo do wyboru tożsamości.

Paradoksalnie, integracja społeczna jednostek, rozumiana jako umożliwienie im równego korzystania ze swych indywidualnych praw, wymaga czasem, szczególnie w przypadku członków grup historycznie dyskryminowanych, sponsorowania odmienności kulturowej.

Oprócz finansowania działań podtrzymujących tożsamość romską (czy raczej tożsamości – bo należy tu użyć liczby mnogiej), widzimy też potrzebę programów zwalczających rasizm, mowę nienawiści, stereotypy i uprzedzenia antyromskie, a także elementy strukturalnej dyskryminacji. Są to zagadnienia w dużym stopniu nieobecne w „programach romskich”, nie tylko zresztą w Polsce<sup>34</sup>. Jednakże adresatem programów poruszających te zagadnienia nie powinni być Romowie, lecz członkowie społeczeństwa większościowego i powinno się to odbywać w ramach szeroko zakrojonych projektów edukacyjnych, budujących demokratyczne społeczeństwo obywatelskie. Być może nie jest jeszcze na to za późno.

*Stowarzyszenie Romów w Polsce*

---

34 Zob. Rostas, wyd. cyt., s. 154-160.

*Poniżej przedstawiamy opracowane w Stowarzyszeniu Romów w Polsce stanowiska oraz refleksje wobec rządowych dokumentów dotyczących funkcjonowania mniejszości romskiej w Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowiska te były przekazywane do MSWiA, jednakże nie spotkały się z konstruktywnym odzewem.*

## **Stanowisko Stowarzyszenia Romów w Polsce wobec rządowego „Piątego Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej” (Warszawa 2015 r.)**

Z uwagi na opublikowanie i zaprezentowanie na posiedzeniu Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych wymienionego wyżej Raportu, Stowarzyszenie Romów w Polsce przedstawia poniżej swoje stanowisko wobec niego. Równocześnie Stowarzyszenie zauważa, że w trakcie opracowania Raportu nie miało możliwości wypowiedzenia się o jego treści.

Stowarzyszenie wyraża nadzieję, że przy opracowaniu Szóstej Raportu uzyska możliwość zapoznania się z jego projektem przed opublikowaniem.

### **Oto treść naszego stanowiska:**

Należy docenić wolę rządu Rzeczypospolitej Polskiej aby sprawy mniejszości były rozwiązywane w oparciu o ład konstytucyjny i porządek prawny, czego świadectwem jest Raport. Niemniej przestrzeganie tego porządku w codziennej praktyce oraz konkretne sposoby myślenia o mniejszościach, leżące u podstaw działań instytucjonalnych, rodzą często szereg problemów które widoczne są również w Raporcie. Problemy te chcemy tu opisać, odnosząc się przede wszystkim do zagadnień związanych z mniejszością romską.

Na pierwszym miejscu chcielibyśmy wymienić problemy metodologiczne. **Prezentowane w Raporcie dane oparte są na wynikach Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku, a więc na ewidencji, która daje jedynie bardzo podstawowy wgląd w sytuację grup mniejszościowych**<sup>1</sup>. Budowanie na ich podstawie polityki wobec mniejszości jest ryzykowne, o ile nie jest poparte szczegółowymi badaniami. Badania takie są w Polsce prowadzone, są też doświadczone zespoły badawcze, do których można się zwrócić o ich przeprowadzenie. Opieranie się na powierzchownej ewidencji, dającej jedynie bardzo ogólny zarys problemu, a następnie wyciąganie na tej podstawie wniosków, prowadzi do uproszczeń i nie gwarantuje eliminacji stereotypowych opinii oraz uprzedzeń. **Drugą istotną kwestią jest brak uwzględnienia głosu środowisk mniejszości:** „Opracowując dokument – czytamy w Raporcie – analogicznie jak w przypadku poprzednich Raportów, nie opisywano szczegółowo pojawiających się problemów, postulatów czy ocen zgłaszanych przez środowiska mniejszości, ograniczając oceny na rzecz faktów” (s. 6). W powyższym zdaniu kryje się sugestia, że głosy środowisk mniejszościowych nie należą do sfery faktów, tymczasem jak najbardziej do niej należą.

<sup>1</sup> „W okresie objętym niniejszym raportem nie były przeprowadzane szczegółowe ogólnopolskie badania statystyczne dotyczące sytuacji społeczno-ekonomicznej mniejszości. Nadal aktualne pozostają więc dane uzyskane w trakcie przeprowadzonego w 2011 r. Narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań 2011. Wyniki spisu zostały wykorzystane przy sporządzaniu niniejszego raportu” (s. 5).

To, co o sytuacji mniejszości myślą ich członkowie, organizacje i przywódcy, jest częścią tej sytuacji. Lekceważenie tego prowadzi do sprzeczności z innym stwierdzeniem Raportu, a mianowicie, że „polski rząd pilnie wsluchuje się w głosy mniejszości...” (s. 34). Otóż można odnieść wrażenie, że nie tak pilnie, skoro głosy mniejszości nie zostały uwzględnione w przygotowaniu ważnego rządowego dokumentu, będącego podstawą polityki wobec mniejszości. Udział środowisk mniejszościowych w przygotowywaniu opracowań które ich dotyczą jest normą, a projekty, które zasady tej nie respektują, z reguły otrzymują oceny negatywne.

Uważamy, że opracowania takie jak Raport powinny być tworzone w oparciu o bogatszą metodologię, wykorzystanie rozmaitych baz danych i przeprowadzanie/zlecenie badań specjalnie dotyczących zagadnień omawianych w Raporcie. W badaniach tych i w przygotowaniu ostatecznego Raportu, istotny głos powinni mieć przedstawiciele środowisk mniejszościowych. Trzecim, istotnym problemem Raportu jest sposób postrzegania kwestii wykluczenia i integracji.

**Dokument stwierdza, że „w Polsce jedyną mniejszością narażoną na wykluczenie społeczne jest romska mniejszość etniczna” (s. 4).** Niestety, nie zostały w nim sformułowane kryteria definicyjne, za pomocą których Romowie i tylko Romowie zostali uznani za zagrożonych wykluczeniem. Poza tym taka kwalifikacja nie uwzględnia wewnętrznych różnicowań w ramach społeczności romskich. Romowie są w dokumencie traktowani jako jednolita grupa, podczas gdy w rzeczywistości – tak jak i inne grupy etniczne czy narodowe – składają się z jednostek o bardzo różnych warunkach i szansach życiowych. Różnicowanie takie musi być uwzględnione w planowaniu działań na rzecz walki z wykluczeniem, aby pomoc kierowana była do tych, którzy naprawdę jej potrzebują i w sposób, który zapewniłaby im efektywną poprawę ich sytuacji. Określenie całej grupy jako zagrożonej wykluczeniem może mieć poza tym negatywny efekt stygmatyzujący i sprzyjać utrwaleniu wizerunku Romów jako ludzi niesamodzielnych, niezaradnych, którzy stanowią ciężar dla społeczeństwa.

Mając na uwadze, że takie stereotypy są rozpowszechnione wśród większości społecznej i powodują negatywne nastawienie oraz akty dyskryminacji wobec Romów, nie można nie zauważyć, że ogólna kwalifikacja Romów jako wykluczonych wzmacnia te stereotypy, a tym samym zwiększa prawdopodobieństwo, że konkretni Romowie będą narażeni na wykluczenie w konkretnych sytuacjach społecznych. Sposób posługiwania się kategorią wykluczenia w Raporcie jest więc niebezpieczny i podważający sens walki z wykluczeniem – może się przyczyniać do zwiększenia zagrożenia wykluczeniem pewnych kategorii społeczności romskich.

**Należy też dodać, że zagrożenie wykluczeniem interpretowane jest w dokumencie w sposób wąski i ograniczony do opisu sytuacji społeczności romskiej.** Dokument mówi niewiele o makrospołecznych czynnikach zwiększających niebezpieczeństwo wykluczenia oraz o roli, jaką

w zjawisku wykluczenia pełnią negatywne stereotypy i akty dyskryminacji. **Można zatem odnieść wrażenie, że niebezpieczeństwo wykluczenia to problem wyłącznie społeczności romskiej, nie związany z sytuacją całego społeczeństwa i antyromskimi przekonaniami większości społecznej.**

Przeciwieństwem wykluczenia jest w dokumencie integracja społeczna. Należy docenić, że autorzy dokumentu nie utożsamiają integracji społecznej ze zjawiskiem asymilacji. Jednakże redukcja problematyki integracji społecznej do sfery ekonomicznej jest niebezpiecznym zawężeniem tematu. **Wydaje się, że dla autorów dokumentu skuteczna integracja oznacza wyłącznie poprawę warunków materialnych, podczas gdy nie jest to związek konieczny.** Wśród przedstawicieli większości społecznej znajdują się jednostki doskonale zintegrowane ze społeczeństwem, które jednocześnie są ubogie. I odwrotnie, niektórzy przedstawiciele mniejszości etnicznej mogą być odrzucani przez społeczeństwo pomimo osiągnięcia wysokiego statusu materialnego.

Warto przypomnieć, że według socjologicznych analiz antyromskich aktów przemocy w Oświęcimiu w 1981 r. i w Mławie w 1991 r., doszło do nich nie dlatego, że Romowie w tych miejscowościach byli skrajnie ubodzy, a więc „niezintegrowani” w rozumieniu omawianego dokumentu. Doszło do nich wtedy, gdy sytuacja Romów zaczęła się poprawiać. Wskazuje to na fakt, że tak jak ubóstwo nie jest tożsame z wykluczeniem, tak również poprawa warunków życiowych nie jest tożsama z integracją społeczną. **Działania na rzecz integracji muszą mieć zatem o wiele szerszy wymiar i nie ograniczać się do sfery ekonomicznej.** Muszą obejmować całe segmenty społeczeństwa, bez dzielenia go na kategorie etniczne, muszą też obejmować intensywną i mądrą pracę edukacyjną w społeczeństwie.

Przy okazji warto zauważyć, że w analizowanym dokumencie pojawia się sformułowanie sugerujące nieprzystawalność romskiej tożsamości kulturowej do warunków nowoczesnego świata: „Zachowanie odrębności kulturowej – czytamy w dokumencie – przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwości, jakie niesie ze sobą współczesny świat, jest szczególnym wyzwaniem dla Romów” (s. 5). Nie uważamy, że jest to jakieś szczególne wyzwanie. W całym świecie bardzo wielu Romów skutecznie funkcjonuje w warunkach nowoczesnej gospodarki, zachowując jednocześnie związek z własną tradycją kulturową. **Wydaje się, że w dokumencie mamy do czynienia ze śladami dawnego stylu myślenia, zgodnie z którym romska tradycja jest przeciwieństwem wymogów nowoczesności.** Nic bardziej błędnego. W Polsce tak się akurat składa, że grupy romskie bardziej związane z tradycją znajdują się równocześnie w lepszej sytuacji materialnej niż Romowie mniej tradycyjni. Również uczeni (np. Ewa Nowicka) zwracają uwagę, że tradycyjna kultura romska może być w warunkach nowoczesnej gospodarki cennym kapitałem kulturowo-społecznym, a nie ograniczeniem. Często podkreśla się w tym kontekście zdolności adaptacyjne romskiej kultury tradycyjnej.

Tak więc zachowanie odrębności kulturowej nie musi ograniczać korzystania z możliwości współczesnego świata, a wręcz przeciwnie. To zaś, co z tego procesu wyniknie, zależy bardziej od tego, co świat ma do zaoferowania niż od tego, czy Romowie są tradycyjni lub nie.

Omawiając specyfikę sytuacji Romów, Raport czasami koncentruje się na pewnych jej aspektach bez wyjaśnienia, dlaczego uważa je za istotne. Tak na przykład obok informacji, że Romowie są najmłodszą i najbardziej zurbanizowaną grupą etniczną, znajdujemy w dokumencie stwierdzenie, że wśród mniejszości romskiej wyraźny jest znacznie niższy niż wśród pozostałej części społeczeństwa odsetek osób pozostających w formalnych związkach małżeńskich (s. 9-10). Można zapytać, jaki związek ma ta informacja z problemami sytuacji Romów i czy przypadkiem nie mamy tu do czynienia z dyskryminacją trwałych związków sankcjonowanych tradycją?

**Autorzy dokumentu twierdzą, że Romowie są jedyną mniejszością „w której problemy edukacyjne są widocznym i palącym problemem”. Ciekawe, że w przypadku również dość nisko wykształconych przedstawicieli mniejszości niemieckiej, autorzy natychmiast znajdują wyjaśnienie, doszukując się przyczyn takiego stanu rzeczy w wiejskim charakterze tej społeczności. Natomiast „przypadek mniejszości romskiej wymaga odrębnej analizy” (s. 11). Dlaczego? Dlaczego nie można stosować tego samego wzoru analizy dla wszystkich grup mniejszościowych lub wręcz dla wszystkich grup składających się na społeczeństwo, wskazując na podobieństwa i różnice, lecz bez stygmatyzowania jednej z nich jako szczególnego przypadku wymagającego „specjalnego traktowania”?**

**„Szczególne traktowanie” Romów widoczne jest w zawartym w dokumencie stwierdzeniu, że „przynależność do mniejszości, z wyjątkiem Romów, nie determinuje sytuacji społeczno-ekonomicznej obywateli należących do mniejszości. Wpływ na tę sytuację mają raczej inne zmienne, m.in. poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania (wieś-miasto), status na rynku pracy oraz wiek badanych” (s. 12). W nieświadomy zapewne sposób autorzy dokumentu wyrażają tu myśl, że w odróżnieniu od innych grup mniejszościowych, samo „bycie Romem” sprawia, że ma się określoną pozycję społeczno-ekonomiczną. Ten sposób myślenia został we współczesnych naukach społecznych poddany zdecydowanej krytyce. W przypadku Romów, tak jak i w przypadku innych grup, o sytuacji społeczno-ekonomicznej decydują te same czynniki, charakteryzujące poszczególne jednostki czy kategorie społeczne, a przypisywanie Romom jako takim (całej grupie mniejszościowej) określonych cech przyczynia się, choć zapewne w nieświadomym przez autorów dokumentu sposób, do stygmatyzacji tej grupy i utrwalania stereotypów funkcjonujących na jej temat w społeczeństwie.**

Biorąc pod uwagę wymienione tu zastrzeżenia, należy zrewidować programy pomocowe dedykowane Romom, zwłaszcza, że nie są one skuteczne, jak tego dowodzą oceny ich efektywności. **W tej sytuacji warto rozważyć wzmocnienie horyzontalnego charakteru działań pomocowych i adresowania ich do wszystkich kategorii społecznych znajdujących się w określonej sytuacji, bez wyróżniania niektórych z nich według kryterium etnicznego. To bowiem może powodować więcej szkód niż korzyści.**

*Prezes Zarządu Głównego  
Roman Kwiatkowski*

## Stanowisko Stowarzyszenia Romów w Polsce wobec rządowego „Szóstego Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej” (Warszawa 2019 r.)

Podobnie jak poprzedni (piąty) Raport, również i ten oparty jest na danych pochodzących z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku. Stawia to pod znakiem zapytania sensowność jego opracowania i publikacji – jest on bowiem w zasadzie powtórzeniem poprzedniego Raportu, z kosmetycznymi zmianami. Powtórzono w nim też błędy merytoryczne poprzedniego Raportu (np. stwierdzenie, że najliczniejszą grupą romską w Polsce jest Bergitka Roma, podczas gdy w rzeczywistości jest nią Polska Roma). Uważamy, że raporty tego rodzaju powinny być przygotowywane w oparciu o najnowsze dane, nie zaś te sprzed niemal dekady. Do najnowszego Raportu stosuje się też krytyka metodologiczna przedstawiona przez nas w związku z poprzednim Raportem. W szczególności podtrzymujemy nasze stanowisko odnośnie ewidencji dostarczonej przez Narodowy Spis Powszechny, która daje jedynie powierzchowny wgląd w sytuację mniejszości. Apelujemy o opieranie tego typu raportów na danych aktualnych, powstałych w wyniku badań specjalnie w tym celu zleconych i przeprowadzonych przez zespoły badawcze mające doświadczenie w zakresie badań sytuacji grup mniejszościowych. Formułowanie wniosków w oparciu o powierzchowną ewidencję prowadzić bowiem może do uproszczeń i utrwalania istniejących stereotypów.

Sensowne badania sytuacji mniejszości muszą też uwzględniać głos ich członków. Niestety, omawiany Raport, tak jak i jego poprzednia wersja, głosów tych nie uwzględnia. „Opracowując Dokument – czytamy w Raporcie – analogicznie jak w przypadku poprzednich Raportów, nie opisywano szczególnie pojawiających się problemów, postulatów czy ocen zgłaszanych przez środowiska mniejszości, ograniczając oceny na rzecz faktów” (s. 7). Stoiśmy na stanowisku, że owe problemy, postulaty i oceny płynące od członków grup mniejszościowych są jak najbardziej faktem, z którym trzeba się liczyć przygotowując jakiegokolwiek raporty na temat tych grup. Ponownie postulujemy też, aby przedstawiciele mniejszości mieli możliwość zapoznania się z Raportami na swój temat i sporządzenia uwag przed ich publikacją.

Podobnie jak poprzedni, również obecny Raport nie zawiera precyzyjnych definicji wykluczenia i integracji, a zaprezentowany w nim sposób podejścia do wykluczenia/integracji Romów grozi stygmatyzacją naszej społeczności. Zauważamy tu jednak pewien niewielki postęp. W piątym Raporcie mogliśmy przeczytać, że „w Polsce jedyną mniejszością narażoną na wykluczenie społeczne jest romska mniejszość etniczna” (s. 4). W obecnym, szóstym Raporcie czytamy z kolei, że grupą „najbardziej narażoną na zjawisko wykluczenia społecznego jest mniejszość romska” (s. 35). Zmiana kwalifikacji z „jedynej” mniejszości zagrożonej wykluczeniem na mniejszość „najbardziej” na wykluczenie narażoną stygmatyzuje nieco mniej. Niemniej jednak ciągle



stygmatyzuje, zwłaszcza, że mamy tu nadal do czynienia z traktowaniem Romów jako jednolitej grupy, co nie uwzględnia wewnętrznych różnicowań społeczności romskich i w konsekwencji stanowi przeszkodę w efektywnej pomocy dla tych jednostek, które naprawdę jej potrzebują. Podtrzymujemy nasze stanowisko głoszące, że działania na rzecz integracji muszą mieć o wiele szerszy wymiar i nie ograniczać się do sfery ekonomicznej. Muszą obejmować całe segmenty społeczeństwa, bez dzielenia ich w kategoriach etnicznych. Muszą też obejmować intensywną i mądrą pracę edukacyjną w społeczeństwie. Ponawiamy także postulat rewizji istniejących programów pomocowych skierowanych do Romów. Autorzy Raportu zdają się nie brać pod uwagę opracowań, które bardzo krytycznie oceniają efekty wspomnianych programów. Uważamy, że głębsze osadzenie tego typu raportów w istniejącym stanie wiedzy na temat współczesnych Romów pozwoliłoby na uniknięcie błędów i uproszczeń, które mogą okazać się niebezpieczne gdy staną się podstawą polityki społecznej.

Z zadowoleniem odnotowujemy natomiast fakt, że krytykowane przez nas w uwagach do piątego Raportu zdanie: „Zachowanie odrębności kulturowej przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwości jakie niesie ze sobą współczesny świat, jest szczególnym wyzwaniem dla Romów” (s. 5), nie pojawia się już w szóstym Raporcie. Niestety, nie oznacza to, że całkowicie znikło z Raportu przekonanie, iż romska tradycja kulturowa jest przeszkodą w funkcjonowaniu we współczesnym świecie.

Widzimy je na przykład w stwierdzeniu, że „przynależność do mniejszości, z wyjątkiem Romów, nie determinuje sytuacji społeczno-ekonomicznej obywateli należących do mniejszości. Wpływ na tę sytuację mają raczej inne zmienne, m.in. poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania (wieś-miasto), status na rynku pracy oraz wiek badanych” (s. 12). W nieświadomy (mamy nadzieję) sposób autorzy Raportu wyrażają tu myśl, że w odróżnieniu od innych grup mniejszościowych, samo bycie Romem, a więc posiadanie określonej tożsamości kulturowej sprawia, że ma się określoną pozycję społeczno-ekonomiczną. Tymczasem w przypadku Romów, tak jak i w przypadku innych grup, o sytuacji społeczno-ekonomicznej decydują te same czynniki, charakteryzujące poszczególne jednostki czy kategorie społeczne, a przypisywanie wszystkim Romom określonych cech przyczynia się, choć zapewne w nieświadomiany przez autorów dokumentu sposób, do stygmatyzacji tej grupy i utrwalania stereotypów funkcjonujących na jej temat w społeczeństwie. Dlatego sprzeciwiamy się sformułowaniom podkreślającym rzekomo „specyficzny” charakter sytuacji Romów i potrzebę ich „szczególnego traktowania”, które można znaleźć w omawianym dokumencie. Jest to szczególnie widoczne we fragmentach poświęconych edukacji. Doceniamy wysiłki na rzecz ułatwienia romskim dzieciom dostępu do edukacji, zwłaszcza te podejmowane na szczeblu lokalnym, gdyż są najskuteczniejsze. Jednocześnie uważamy, że kwestie edukacyjne nie stanowią jakiegoś specyficznego problemu społeczności romskiej, który powinien być wyjaśniany w „specjalny”, inny sposób niż problemy innych mniejszości. Dotyczy to zresztą wszystkich problemów poruszanych w Raporcie.

*Prezes Zarządu Głównego  
Roman Kwiatkowski*

## Uwagi na temat

### **„Siódmego Raportu dotyczącego sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej”,**

przygotowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Uważamy, że w Raporcie brak jest rzetelnej i opartej na nowej ewidencji analizy położenia grup mniejszościowych. Od lat zresztą zwracaliśmy na to uwagę przy okazji wcześniejszych edycji Raportu. Raport prezentuje bardziej działania władz państwowych w obszarze problematyki mniejszości niż sytuację owych mniejszości – ta jest przedstawiona w załącznikach, nie stanowi więc centralnej części Raportu, a poza tym oparta jest na danych sprzed niemal dekady.

(...)

Podobnie jak w poprzednich latach, w dalszym ciągu Raport oparty jest na wynikach Spisu Powszechnego z 2011 roku. Naszym zdaniem, naprawdę warto się zastanowić, po co wydawać kolejne raporty oparte na tej samej bazie źródłowej – ma to cechy pustego rytuału z którego nic nie wynika.

Autorzy twierdzą, że podobieństwo formy między tym a poprzednimi Raportami spowodowane jest realizacją postulatów mniejszości, które chcą porównywać rezultaty. Cóż jednak można porównywać, skoro przez ostatnie lata ewidencja, na podstawie której powstają raporty, nie uległa zmianie. Wzruszająca jest też troska o postulaty mniejszości jeśli chodzi o kształt Raportów. Pytamy więc, co z postulatem naszej mniejszości, aby Raporty były publikowane na podstawie aktualnej ewidencji i specjalnie zamawianych badań. Przy okazji, coś można odpowiedzieć na stwierdzenie, że w bieżącym Raporcie zaprezentowano „całościową, aktualną informację” (s. 1). Chyba tylko pogratulować dobrego samopoczucia tym, którzy uznają za aktualne dane sprzed 9 lat.

Raport charakteryzuje brak krytycyzmu wobec Programu integracji 2014-2020. Autorzy prezentują jednak wyniki raportu NIK na jego temat. Wg NIK, program ten „stanowi raczej kolejny element pomocy socjalnej i materialnej dla społeczności romskiej, utwierdzając członków tej społeczności w postawach roszczeniowych, zamiast skłaniać Romów do większej aktywności w poszczególnych dziedzinach życia społecznego. Romowie chętnie zgadzają się na objęcie ich projektami które zapewniają bezpośrednie korzyści materialne, natomiast na ogół nie są zainteresowani zadaniami wymagającymi ich zaangażowania, jak udział dzieci w zajęciach dodatkowych, uczestnictwo w kursach podnoszących kwalifikacje zawodowe czy podjęcie stałej pracy” (s. 11). Ten sam raport stwierdza jednak, iż jeśli chodzi o pracę, „oferowane możliwości zatrudnienia miały charakter incydentalny i dotyczyły głównie prac czasowych”. Być może więc brak zainteresowania ofertami pracy ze strony Romów wynikał z tego, że tych ofert nie było?

To samo da się, naszym zdaniem, powiedzieć o ofertach zajęć dodatkowych i kursów – rzecz nie w braku zaangażowania, tylko często w braku sensownej oferty. Niewątpliwie część romskich środowisk jest roszczeniowa, podobnie jak nieromskich. Z czego to jednak wynika? Być może między innymi z tego, że pomoc materialna jest jedynym sensownym wymiarem Programu? Może też warto zapytać o przyczyny takiego stanu rzeczy badaczy akademickich?

W przeglądzie inicjatyw dotyczących Romów widoczna jest nadreprezentacja instytucji państwowych, takich jak IPN, kosztem samorządowych i pozarządowych. Podkreśla się pozytywną rolę wojewodów przy jednoczesnym krytycyzmie, niezbyt udokumentowanym, wobec jednostek samorządu terytorialnego. Niewiele uwagi poświęcono działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Wszystko to świadczy o dużym upolitycznieniu Raportu. Warto też zwrócić uwagę na niewielki udział organizacji romskich w prezentowanych inicjatywach. Pogłębia to wrażenie, że Romowie są przez stronę rządową traktowani jako grupa, dla której ewentualnie można coś zrobić, ale razem z którą niewiele się robi – niewiele jest wspólnych inicjatyw w których organizacje romskie byłyby równoprawnymi podmiotami. Wyrażamy nadzieję, że w przyszłości sytuacja ta ulegnie zmianie. Aktywizację społeczności romskiej postulują na przykład Założenia Programu integracji społecznej i obywatelskiej Romów w Polsce na lata 2021-2030. Byłoby wspaniale, gdyby druga strona była przygotowana do współdziałania tam, gdzie społeczność romska jest już wystarczająco „zaktywizowana”.

Na koniec chcielibyśmy się podzielić naszymi obawami w związku z sytuacją Romów w warunkach pandemii i związanych z nią regulacji prawnych. Raporty z całej Europy przekonują nas, że istnieje powszechna praktyka wykorzystywania istniejącej sytuacji w celu zwiększenia kontroli grup uznanych za mniejszościowe przez agendy rządów. Budzi to nasze zaniepokojenie, gdyż stanowi potwierdzenie polityki wyobcowywania nas i traktowania jako obcy, potencjalnie niebezpieczny element, który w trudnych sytuacjach należy ściślej kontrolować. Tak właśnie postrzegamy trwające już od pewnego czasu i bez związku z pandemią zbieranie danych na temat mieszkańców Polski o innym niż polskie pochodzeniu etnicznym. Abstrahując już od stosowania kryterium etniczności w polityce wewnętrznej, co przenosi nas z powrotem do XIX w. i wschodnioeuropejskiej koncepcji narodu etnicznego, warto zastanowić się, na ile zjawisko takie jest niebezpieczne dla całej prawnej infrastruktury demokratycznego państwa i wolnego społeczeństwa. Wyjaśnienie Ministra Obrony Narodowej cytowane w Raporcie, że zbieranie takich danych „realizowane jest w ramach obowiązków, jakie nakładają na organy administracji rządowej przepisy ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, a prowadzone analizy służą nadzorowaniu i koordynacji ewentualnych działań w wypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych” (s. 32) budzi nasze wątpliwości ze względu na niejasności dotyczące pojęcia „wystąpienia sytuacji kryzysowej” i jego zastosowania w praktyce. Chcielibyśmy wiedzieć, o jakich to sytuacjach kryzysowych myślał minister i na co informacje na temat etniczności polskich obywateli mogą się mu w takich sytuacjach przydać.

*Prezes Zarządu Głównego  
Roman Kwiatkowski*

## Refleksje na temat raportu końcowego z badania ewaluacyjnego Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020 (Warszawa 2020 r.)

Przedstawiamy tu garść refleksji na temat raportu oceniającego<sup>2</sup> Program integracji społeczności romskiej, wobec którego wielokrotnie już zajmowaliśmy negatywne stanowisko. Stanowisko to nie uległo zmianie pod wpływem lektury raportu. Więcej, raport dostarczył potwierdzenia zastrzeżeń, jakie od dawna pod adresem Programu wysuwaliśmy, choć trzeba przyznać, że raport nie czyni tego wprost, generalnie akceptując sensowność Programu. Przedstawione tu uwagi nie stanowią całościowego odniesienia się do problematycznych założeń Programu i jego realizacji ani też nie są całościową oceną raportu ewaluacyjnego. Chcielibyśmy jedynie skoncentrować się na kilku zagadnieniach, w istotny sposób ukazujących problemy ocenianego Programu.

Autorzy raportu krytycznie oceniają strategie lokalne, które według nich prawie nigdzie nie powstały. „Jest to - piszą autorzy - przykład mechanizmu, który na poziomie idei wydaje się słuszny i pozytywny, jednak po weryfikacji z potencjalnymi odbiorcami, okazuje się nietrafny” (s. 13). Tym zdaniem autorzy raportu podsumowują klęskę tzw. programów lokalnych, które miały być realizowane jako Obszar 1 całego Programu. Naszym zdaniem, stwierdzenie to doskonale podsumowuje cały Program.

Wśród przyczyn klęski strategii lokalnych, autorzy wymieniają „brak wiedzy, zbyt ograniczone środki finansowe, za krótki czas na przygotowanie i wdrożenie strategii, brak zrozumienia istoty tego instrumentu wsparcia w związku z niedoprecyzowanym opisem w Programie, konieczność współpracy różnych podmiotów i nawiązania partnerstwa, brak kompetencji wśród pracowników podmiotów które mogłyby być gospodarzem procesu”. Szczególnie ważnym powodem niewdrożenia strategii wydaje się brak wyraźnego mechanizmu zachęty dla projektodawców i popularyzacji tego instrumentu wśród wszystkich aktorów” (13). Również i ta lista mogłaby zostać zastosowana do oceny całego Programu.

Na plus działań prowadzonych w ramach Programu autorzy zaliczają zdecentralizowany system przyznawania grantów (które dokonuje się na poziomie województw). System ten dotyczy głównie tzw. Obszaru 2, czyli małych grantów w dziedzinie edukacji, pracy, zdrowia i mieszkalnictwa. Zasadniczo i my uważamy, że taka decentralizacja jest rzeczą słuszną. Nie wiadomo tylko, czy ma ona jakikolwiek sens jeśli przyjrzymy się przedstawionej przez autorów rekomendacji:

2 M. Szostakowska, K. Sekutowicz, A. Iwaniak, Badanie ewaluacyjne Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020. Raport końcowy. Stowarzyszenie BORIS i Ośrodek Ewaluacji, 2020.

„Rekomendujemy zatem, aby MSWiA oraz urzędnicy wojewódzcy (pełnomocnicy) we współpracy z przedstawicielami społeczności romskich oraz JST, wspólnie opracowywali kryteria i system punktacji, być może także priorytetowe działania na dany rok i skutecznie komunikowali o tym na zewnątrz. Dzięki temu projektodawcy wiedzieliby, jakie projekty mają szanse na dofinansowanie, a jakie nie oraz na co zwracać uwagę przy pisaniu wniosków. Warto także informować o wysokości przewidywanej puli środków finansowych na dany rok, szacować, na podstawie wieloletnich doświadczeń, potencjalną liczbę projektów które zostaną złożone i na tej podstawie sugerować przewidywaną maksymalną wartość dofinansowania. Konieczne jest też informowanie podmiotów składających wnioski o wynikach ich oceny, wraz z rekomendacjami do ewentualnych zmian w przyszłości” (14).

Skoro taka rekomendacja, słuszna, lecz o dość elementarnym charakterze, pojawia się na etapie ewaluacji zakończonego Programu to znaczy, że w czasie jego trwania tych rzeczy się nie robiło, a są to warunki dość podstawowe, które muszą być spełnione aby jakikolwiek program rządowy, nawet zdecentralizowany, miał sens. Jeśli nie były spełnione, to Program sensu nie miał. Przedstawiona rekomendacja autorów ewaluacji ujawnia jednocześnie pewien problem raportu ewaluacyjnego. Otóż jego autorzy, by użyć metafory, widzą drzewa, ale nie widzą lasu który te drzewa tworzą. Słusznie krytykują pewne szczegółowe rozwiązania Programu, nie widzą jednak, lub może nie chcą zauważyć, że rozwiązania te są pochodną całościowej, naszym zdaniem błędnej filozofii która za Programem stoi. Według nas wynika to stąd, że próby naprawienia Programu są skazane na niepowodzenie, a jego błędne założenia będą miały negatywny wpływ na rozwiązania szczegółowe nawet wówczas, gdy te ostatnie zostaną usprawnione. Zamiast Program naprawiać, trzeba go po prostu zlikwidować i oprzeć politykę państwa wobec Romów na nowej, uniwersalnej obywatelskiej podstawie.

Oprócz tego ewaluacja Programu obciążona jest pewnym błędem metodologicznym. Otóż ocena efektywności Programu była w wielu wypadkach ustalana na podstawie wypowiedzi jego interesariuszy, którzy tym samym byli sędziami we własnej sprawie. Nie wiadomo więc, jaką właściwie wartość ma informacja, że 75 proc. „projektodawców, którzy wypełnili ankietę (...) uważało, że sytuacja Romów w obszarze edukacji poprawiła się” (14). Być może tak było naprawdę. My również pozytywnie oceniamy niektóre inicjatywy edukacyjne, takie jak pracę asystentów edukacji romskiej, niemniej trudno oceniać kierunek zmian w tej dziedzinie wyłącznie na podstawie opinii ludzi za zmiany te odpowiedzialnych lub w inny sposób w nich uczestniczących. Nawiasem mówiąc, właśnie asystenci edukacji romskiej to grupa, która miała według założeń Programu otrzymać szczególne wsparcie na poziomie centralnym, w rzeczywistości jednak takiego wsparcia nie otrzymała (17).

Wracając do filozofii programu: Stowarzyszenie Romów w Polsce wielokrotnie wypowiadało się w krytyczny sposób na temat różnych wersji programów integracji Romów w Polsce. Uważamy, że programy takie stygmatyzują

Romów, przedstawiając ich jako niedostosowanych społecznie odbiorców pomocy ze strony państwa kosztem innych potrzebujących grup. Dodatkowo programy takie wzmacniają niechęć społeczeństwa większościowego do Romów i niezadowolenie z powodu ich uprzywilejowanego traktowania (niezależnie od tego, czy i na ile takie uprzywilejowanie przekłada się na realne korzyści dla Romów).

Uważamy, że Romowie - obywatele polscy są wystarczająco chronieni przepisami Konstytucji i odpowiednich ustaw, o ile są one stosowane w praktyce, bez uprzedzeń, zgodnie z zasadą równego traktowania wszystkich obywateli. Analiza przepisów prawnych obowiązujących w Polsce dokonana przez nasze Stowarzyszenie, a także informacje zebrane przez nas od rozmaitych instytucji i organów uczestniczących w projektach na rzecz społeczności romskich przekonuje nas, że gdyby Program romski został w Polsce zlikwidowany, sytuacja Romów nie uległaby pogorszeniu, o ile stosowano by już istniejące przepisy i regulacje niezwiązane z Programem.

Romowie nie potrzebują być szczególnie traktowani. Jeśli jacyś Romowie – obywatele polscy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, mieszkaniowej, zdrowotnej czy edukacyjnej, wówczas powinni oni być objęci pomocą, która w jednakowym stopniu przysługuje wszystkim obywatelom polskim znajdującym się w takiej sytuacji. Jedyne środki specjalne, jakie powinny Romom – obywatelom polskim przysługiwać to te, które powinny przysługiwać członkom wszystkich mniejszości narodowych i etnicznych będących polskimi obywatelami i które związane są z podtrzymywaniem tożsamości, kultury i języka.

Autorzy raportu ewaluacyjnego odnotowują głosy zbieżne z naszym stanowiskiem, lokując je jednak nieśmiało wśród rozmaitych zagadnień szczegółowych, dotyczących określonych obszarów pomocy. Na przykład omawiając sytuację mieszkaniową Romów, autorzy raportu piszą: „Napięcia budzi też sposób podziału środków na remonty. Przeważa opinia, by dystrybucja środków była równomierna dla wszystkich potrzebujących” (16). My też tak uważamy, sądzymy jednak, że kwestia nie dotyczy jedynie zagadnień szczegółowych typu remonty, lecz całościowej filozofii Programu.

Raport ewaluacyjny w niedostateczny sposób zwraca uwagę na rozmaite zjawiska patologiczne wiążące się z realizacją Programu, o których nasze Stowarzyszenie wielokrotnie już wspominało. Mowa tu o składaniu niemal identycznych wniosków przez różne organizacje i coroczne powtarzanie aplikacji na te same projekty, co wyklucza nowe inicjatywy. Automatyczne powielanie proponowanych działań tylko dlatego, że są na nie przeznaczone pieniądze które trzeba wydać, nie wnosi nowych wartości, tworzy natomiast układ interesów wokół działań pozornych. Pisał o tym szeroko M. Witkowski w swojej pracy *Polityka i antropologia. Praktyki integrowania Bergitka Roma w karpackich wioskach w Polsce* (Kraków 2016). Wspomina też o tym raport NIK

z realizacji *Programu integracji 2014-2020*, którego autorzy wręcz piszą, że Program umacnia wśród Romów postawy roszczeniowe i nastawienie na bezpośrednie korzyści materialne. Jest to przy tym, trzeba nadmienić, nastawienie racjonalne, gdyż tego typu bezpośrednie korzyści są najczęściej jedynymi korzyściami, jakie wynikają dla Romów z realizacji Programu.

Autorzy raportu ewaluacyjnego zdają sobie z tego sprawę, podkreślając „brak projektów o charakterze strategicznym, arbitralne zmniejszanie budżetów oraz powtarzalność, schematyzm projektów, a także brak procedur do systemowego monitorowania zmieniających się lokalnych potrzeb i efektów podejmowanych działań przez pełnomocników i MSWiA” (17-18).

Na zakończenie tych uwag zajmijmy się kluczowym pojęciem ideologii Programu, a mianowicie pojęciem integracji. Jest ono powszechnie stosowane w języku, w jakim mówi się i pisze o Programie romskim, choć jak dowodzi analiza przeprowadzona przez wspomnianego już M. Witkowskiego, właściwie nie wiadomo, co miałyby znaczyć. Wydaje się, że jest ono używane po to, aby odsunąć od Programu potencjalną krytykę: integracja ma być przeciwieństwem „marginalizacji” Romów, ich „włączeniem” do życia społecznego, nie będąc jednocześnie asymilacją i pozwalając Romom zachować odrębność kulturową. Jak piszą autorzy raportu ewaluacyjnego, „Działania finansowane z Programu powinny prowadzić do integracji, a nie asymilacji czy utraty odrębności kulturowej” (15).

Wydaje się jednak, że są to tylko słowa. Integracja przedstawiana jest bowiem jako jednostronne dostosowanie się Romów, tak jakby byli jako całość niedostosowani do uczestnictwa w społeczeństwie. Te pozostałości – nie bójmy się tego określenia – rasistowskiego myślenia, uważamy za groźne. Autorzy raportu ewaluacyjnego piszą o „włączaniu obywatelskim Romów” (27). Nie rozumiemy, na czym takie włączanie miałyby polegać. Czyżby autorzy uważali, że Romowie z racji bycia Romami w gorszy sposób spełniają swe obywatelskie powinności niż inni obywatele polscy? Romowie są różni – tak samo zresztą jak i inni obywatele polscy. Stygmatyzacja całej grupy jako nie w pełni spełniającej kryteria obywatelstwa jest czymś niebezpiecznym.

Stosowany w Programie język „integracji”, w praktyce nie różni się od strategii asymilacyjnych. Jak pisze wybitny francuski socjolog Michel Wieviorka, pojęcie integracji jest reliktem z końca XIX w., zakładającym istnienie stabilnych i niekwestionowanych struktur społecznych, do których jednostki i grupy mają się po prostu dostosować. Co więcej, zdaniem tego badacza nacisk na integrację zakłada wizję społeczeństwa zagrożonego przez różne siły zewnętrzne, którego

spójność jest zagrożona. Język integracji był często stosowany do opisu grup uznawanych za potencjalne zagrożenie, które należy kontrolować, słowem, które często towarzyszyło represjom podejmowanym z powodów rasistowskich i ksenofobicznych. Język integracji nie pasuje, zdaniem Wieviorki, do czasów współczesnych, w których problemem nie jest integracja, lecz podmiotowość jednostek i grup, ich zdolność do swobodnego konstruowania własnych tożsamości i ustanawiania relacji z innymi (M. Wieviorka, *A critique of integration*, "Identities: Global Studies in Culture and Power", 2014, tom 21, nr 6).

Związek powyższych uwag z ocenianym Programem romskim wydaje się na pierwszy rzut oka dość odległy. Jednakże uważamy, że nadszedł czas głębokiej i ogólnej dyskusji podstawowych założeń *Programu integracji społeczności romskiej* i filozofii podobnych programów w skali europejskiej, w której pogłębiona refleksja teoretyczna jest czymś niezbędnym. Wśród europejskich uczonych i części aktywistów zaczyna dominować pogląd, że Programy romskie, inicjowane i wspierane przez instytucje Unii Europejskiej, po prostu nie działają i nie realizują swoich celów. Co więcej, europejska polityka wobec Romów funkcjonuje w paradygmacie etnicznej, koncentrującym się na romskiej odrębności etniczno-kulturowej, co wzmacnia przekonanie, że Romowie nie w pełni należą do grona obywateli konkretnych państw (zob. np. M. Kovats, *Roma Integration: civic equality or ethnic empowerment?* "The Progressive Post", 23 lipca 2020).

W tym kontekście, programy pomocowe dla Romów jako grupy etnicznej nie tylko nie są skuteczne jeśli chodzi o ich główny deklarowany cel – poprawę położenia mniejszości romskiej. Ich istnienie wzmacnia społeczne przesady i postrzeganie Romów jako ciężaru dla społeczeństwa. Uważamy, że nadszedł czas gruntownego przemyślenia założeń polityki wobec Romów tak na szczeblu europejskim, jak i w poszczególnych krajach. Lektura omawianego raportu ewaluacyjnego tylko nas w tym przekonaniu utwierdza.

Prezes Zarządu Głównego  
Roman Kwiatkowski



## Stanowisko Stowarzyszenia Romów w Polsce wobec projektu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji - „Program integracji społecznej Romów w Polsce na lata 2021 – 2030” (dalej: Program, Warszawa 2021 r.)

### I. Podstawy prawne funkcjonowania mniejszości narodowych i etnicznych, w tym Romów, w Polsce

1. Konstytucja.

Art. 35 ust. 1. „Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury”. Ust. 2. „Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”.

Zapis art. 35 Konstytucji oznacza, że poza wymienionymi w nim preferowanymi dziedzinami, mniejszości narodowe i etniczne, w tym romska, winny korzystać z ogólnych zasad dotyczących wszystkich obywateli w Polsce, czyli m.in. z zasady równości, sprawiedliwości społecznej oraz prawa do ochrony zdrowia, do pracy, do zabezpieczenia społecznego, do edukacji, do sądów.

Konstytucja RP nie zawiera żadnego zapisu dotyczącego prawa władzy publicznej do integracji obywatelskiej oraz społecznej obywateli należących do mniejszości narodowych i etnicznych.

2. Ustawa z 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz. U. z 2005 r. Nr 17, poz. 141, z późn. zm.)

Art. 1. „Ustawa reguluje sprawy związane z zachowaniem i rozwojem tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych oraz zachowaniem i rozwojem języka regionalnego, **integracją obywatelską i społeczną osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych**, a także sposób realizacji zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie etniczne oraz określa zadania i kompetencje administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie tych spraw”.

Art. 18. 1. „Organy władzy publicznej są obowiązane podejmować odpowiednie środki w celu wspierania:

- 1) działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości;
- 2) integracji obywatelskiej i społecznej.

Środkami, o których mowa w ust. 1, mogą być w szczególności dotacje celowe lub podmiotowe na:

- 1) działalność instytucji kulturalnych, ruchu artystycznego i twórczości mniejszości oraz imprez artystycznych mających istotne znaczenie dla kultury mniejszości;
- 2) inwestycje służące zachowaniu tożsamości kulturowej mniejszości;
- 3) wydawanie książek, czasopism, periodyków i druków ulotnych w językach mniejszości lub w języku polskim, w postaci drukowanej oraz w innych technikach zapisu obrazu i dźwięku;
- 4) wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych realizowanych przez mniejszości;
- 5) ochronę miejsc związanych z kulturą mniejszości;
- 6) działalność świetlicową;
- 7) prowadzenie bibliotek oraz dokumentacji życia kulturalnego i artystycznego mniejszości;
- 8) edukację dzieci i młodzieży realizowaną w różnych formach;
- 9) propagowanie wiedzy o mniejszościach;
- 10) inne zadania zmierzające do osiągnięcia celów, o których mowa w ust. 1, w szczególności realizowane w ramach programów wieloletnich”.

Dokonana 30 maja 2014 r. nowelizacja ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (dalej: ustawa), polegająca głównie na wpisaniu do ustawy obowiązku wspierania przez władze publiczne integracji obywatelskiej i społecznej mniejszości narodowych i etnicznych, wykracza poza zasadę ustaloną w art. 35 Konstytucji, gdzie mowa jest tylko o tożsamości kulturowej. Nowela miała za cel stworzenie podstaw prawnych do usankcjonowania prowadzonych od 2001 r. rządowych programów na rzecz Romów, gdyż jak wynika z sejmowego druku nr 2223 (VII kadencja Sejmu), „w ocenie wnioskodawców celowe jest stworzenie podstaw prawnych dla kontynuowania tych działań (programów romskich)”. W ten sposób wszystkie mniejszości narodowe i etniczne oraz Kaszubi zostały włączone w politykę integracyjną państwa, mimo że od początku de facto chodziło tylko o mniejszość romską. Dowodem na to jest brak istnienia jakiegokolwiek (podobnego do romskiego) programu integracyjnego wobec innej mniejszości narodowej czy etnicznej. Nowelizacja jest więc stygmatyzująca, gdyż w praktyce kojarzy się wyłącznie z potrzebą integracji Romów.

## **II. Stosunek Stowarzyszenia Romów w Polsce do projektu Programu**

### **1. Należy zaniechać kontynuacji Programu lub dokonać jego przewartościowania.**

Stowarzyszenie Romów w Polsce od wielu lat ma bardzo krytyczny stosunek do kolejnych programów integracji społecznej Romów w Polsce, co podkreśla zarówno na spotkaniach w Sejmie, jak też z przedstawicielami

kolejnych rządów. Zdaniem Stowarzyszenia, rządowy „Program integracji społecznej Romów w Polsce na lata 2014-2020”, a także projekt nowego Programu na lata 2021-2030, w znaczącej części stygmatyzuje Romów, naruszając zapisy Konstytucji oraz przepisy prawa Unii Europejskiej. Wywołuje on także niezadowolenie innych obywateli polskich, członków tzw. społeczeństwa większościowego, z powodu korzystniejszego traktowania mniejszości romskiej. Stowarzyszenie zauważa, że problemy z ubóstwem, bezdomnością, bezrobociem, niepełnosprawnością, długotrwałą czy ciężką chorobą, przemocą w rodzinie, bezradnością, alkoholizmem czy narkomanią, zdarzeniami losowymi czy wreszcie innymi klęskami, występują powszechnie i dotyczą wszystkich obywateli. Wszyscy więc w tych przypadkach powinni być traktowani równo i sprawiedliwie.

W związku z tym Stowarzyszenie stwierdza, że:

1) w zakresie dostępu do pomocy społecznej decydować powinny poziom dochodu na osobę i inne warunki określone w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, z późn. zm.), a także w innych ustawach regulujących sprawy pomocy społecznej.

Art. 7 ustawy stanowi m.in.: „Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: 1) ubóstwa; 2) sieroctwa; 3) bezdomności; 4) bezrobocia; 5) niepełnosprawności; 6) długotrwałej lub ciężkiej choroby; 7) przemocy w rodzinie; 8) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; 9) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych ..., zwłaszcza w rodzinach niepełnych i wielodzietnych; 13) alkoholizmu lub narkomanii; 14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej; 15) klęski żywiołowej lub ekologicznej”.

Natomiast z art. 8 ustawy wynika, że prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobie samotnie gospodarującej oraz osobie w rodzinie, jeśli nie przekroczy dopuszczalnego dochodu.

2) w zakresie **obowiązku oświatowego** winne znaleźć zastosowanie ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz przepisy wykonawcze. Wykluczone powinny być możliwości uruchamiania i prowadzenia klas romskich, świetlic romskich, kolonii romskich czy bezzasadne kierowanie dzieci romskich do szkół specjalnych. Obowiązek szkolny winien być konsekwentnie egzekwowany niezależnie od pochodzenia narodowego czy etnicznego ucznia, ograniczone powinno być zjawisko „wczesnego kończenia nauki”, zwalczanie analfabetyzmu należy stosować w stosunku do wszystkich grup społecznych wg jednakowych zasad, koszty wyprawek szkolnych oraz zasady ich przyznawania winne być jednakowe dla wszystkich dzieci niezależnie od pochodzenia.

Art. 1 tej ustawy stanowi m.in.: „**System oświaty zapewnia w szczególności: 1) realizację prawa każdego obywatela RP do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku**

i osiągniętego rozwoju; 4) dostosowanie treści, metod i organizacji nauczania do możliwości psychofizyczno-pedagogicznej i specjalnych form pracy dydaktycznej; 5) możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami; 12) opiekę uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej”.

3) w zakresie dostępu do służby zdrowia wszystkich winny obowiązywać ogólne zasady wynikające z systemu prawa, w tym np. prawo do lekarza i procedur, w szczególności do zapewnienia podstawowego ubezpieczenia społecznego i kompleksowych świadczeń zdrowotnych, regularnych badań kontrolnych, opieki przedporodowej i poporodowej, darmowych szczepień.

Spośród wielu ustaw z zakresu ochrony zdrowia, najistotniejsza jest ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 210, poz. 2135, z późn. zm.), która w art. 15 ust. 1 stanowi, że „Świadczeniobiorcy mają..... prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczenie”. Z ust. 2 zaś wynika, że świadczeniobiorcy przysługuje świadczenie gwarantowane z zakresu m.in.: 1) podstawowej opieki zdrowotnej; 2) ambulatoryjnej opieki specjalistycznej; 3) leczenia szpitalnego; 5) rehabilitacji leczniczej; 6) świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych; 10) ratownictwa medycznego; 11) opieki paliatywnej i hospicyjnej; 12) świadczeń wysoko specjalistycznych; 14) leków ... dostępnych w aptece na receptę”.

4) w zakresie spraw mieszkaniowych decydować winny Kodeks cywilny oraz ustawy, a przede wszystkim sytuacja mieszkaniowa wnioskodawców i poziom ich dochodów. Należy systemowo stwarzać możliwości zakupu, budowy czy remontu mieszkań poprzez m.in. tanie i dogodne kredyty, gwarancje i inne formy pomocy. Romowie, tak jak inni obywatele, chcą mieć prawo do własnego mieszkania. Przykłady wskazują, że właściwie utrzymują i dbają oni o swoje lokale czy domy. Państwo i gminy mają wiele możliwości udzielania swoim obywatelom i mieszkańcom niezbędnej pomocy poprzez np. eliminację segregacji przestrzennej (swoistych gett) i promowanie niedyskryminacyjnego dostępu do mieszkań socjalnych. Także w przypadku często pokazywanego getta w Maszkowicach, państwo ma możliwość podjęcia skutecznych działań, takich jak rozlokowanie mieszkańców do przyznanych wcześniej lokali oraz wyburzenie osady, tylko od lat tego nie czyni.

5) w zakresie zatrudnienia winny znaleźć zastosowanie przepisy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, z późn. zm.). W stosunku do Romów poszukujących pracy, należy stosować te same działania, co w stosunku do innych osób poszuku-

jących pracy, np. zapewnienie wsparcia w zakresie zdobywania kwalifikacji zawodowych, wspieranie samozatrudnienia i przedsiębiorczości, zapewnienie równego dostępu do urzędów pracy, likwidacja barier utrudniających wejście lub powrót na otwarty rynek pracy. Z art. 1 ust. 2 tej ustawy wynika, że: „Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są realizowane przez instytucje rynku pracy”. Natomiast art. 2a i 2b stanowią: „Przepisy ustawy chronią przestrzeganie zasady równego traktowania w dostępie i korzystaniu z usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Do postępowań o naruszenie zasady równego traktowania stosuje się przepisy ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. nr 254, poz. 1700)”.

### **III. Stosunek prawa europejskiego do krajowych strategii integracji Romów**

1) **Zalecenia Rady Unii Europejskiej wynikające z Traktatu Unii Europejskiej.** Rada zwraca uwagę m.in. na prawo do równości, zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, poszanowanie praw podstawowych, **równy i niedyskryminacyjny dostęp Romów do: kształcenia, zatrudnienia, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa i obiektów użyteczności publicznej.**

Ważne postanowienia i rekomendacje zawarte są także:

2) w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Postępy we wdrażaniu krajowych strategii integracji Romów, COM (2013) 454 final” z 26 marca 2013 r. Komisja stwierdza w nim, „że pomimo podjęcia w państwach członkowskich pewnych kroków na poziomie politycznym, w szczególności mających na celu lepszą koordynację wszystkich zainteresowanych stron czynnie działających na rzecz integracji Romów, faktyczne zmiany nadal są niewystarczające. Ponadto Komisja uznała, że pomimo iż wdrożone są mechanizmy pozwalające na uwzględnianie poglądów Romów, nie zapewniają one znaczącego wpływu tych poglądów na politykę. Wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić efektywne i przejrzyste funkcjonowanie mechanizmów regularnych konsultacji oraz dopilnować, aby mechanizmy te obejmowały wdrażanie i monitorowanie strategii oraz ocenianie ich wpływu”.

3) w unijnych ramach dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r., ogłoszonych w Komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 5 kwietnia 2011 r. Komisja zaleciła, aby do końca 2011 r. państwa członkowskie zaproponowały strategie integracji na rzecz poprawy dostępu społeczności romskiej do:

- edukacji, aby wszystkie romskie dzieci ukończyły co najmniej szkołę podstawową: „Państwa członkowskie powinny zapewniać wszystkim dzieciom romskim dostęp do wysokiej jakości kształcenia, a także zadbać, aby nie były narażone na dyskryminację lub segregację niezależnie od tego, czy prowadzą osiadły tryb życia. Państwa członkowskie powinny zagwarantować przynajmniej ukończenie szkoły podstawowej. Powinny one również poszerzyć dostęp do wysokiej jakości kształcenia dzieci i opieki nad nimi, a także, zgodnie z założeniami strategii ‘Europa 2020’, ograniczać liczbę osób przedwcześnie kończących kształcenie średnie. Należy gorąco zachęcać młodzież romską do udziału również w edukacji średniej i wyższej”.

- zatrudnienia – ograniczenie nierówności w dziedzinie zatrudnienia między Romami a resztą społeczeństwa:

„Państwa członkowskie powinny zapewniać Romom pełny i niedyskryminujący dostęp do kształcenia zawodowego, rynku pracy, jak również do narzędzi oraz inicjatyw w zakresie samozatrudnienia. Należy popularyzować dostęp do mikrokredytów. W sektorze publicznym należy poświęcić należytą uwagę zatrudnianiu wykwalifikowanych urzędników pochodzenia romskiego. Publiczne służby zatrudnienia mogą dotrzeć do Romów zapewniając zindywidualizowane usługi i mediacje. Może to pomóc w przyciągnięciu Romów na rynek pracy, a tym samym w zwiększeniu stopy zatrudnienia w tej społeczności”.

- opieki zdrowotnej – zmniejszenie różnic w stanie zdrowia między Romami a resztą społeczeństwa:

„Państwa członkowskie powinny zapewnić Romom dostęp do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, zwłaszcza dla kobiet i dzieci, a także profilaktykę zdrowotną i usługi społeczne na podobnym poziomie i jednakowych warunkach, jak w przypadku reszty społeczeństwa. Na ile jest to możliwe, w programy ukierunkowane na pomoc swoim społecznościom powinni być zaangażowani wykwalifikowani Romowie”.

- zakwaterowania i podstawowych usług (zwłaszcza dostępu do mediów komunalnych takich jak woda, energia elektryczna lub gaz) w celu zmniejszenia istniejących nierówności między Romami a resztą społeczeństwa:

„Państwa członkowskie powinny promować niedyskryminacyjny dostęp do zakwaterowania, w tym do mieszkalnictwa socjalnego. Działania w zakresie zakwaterowania muszą być częścią zintegrowanego podejścia obejmującego w szczególności edukację, opiekę zdrowotną, sprawy społeczne, zatrudnienie i bezpieczeństwo, a także środki przeciwdziałania segregacji. Państwa członkowskie powinny również odnieść się do szczególnych potrzeb Romów prowadzących wędrowny tryb życia (np. zapewnić dostęp do odpowiednich obozowisk dla Romów prowadzących wędrowny tryb życia). Powinny one podejmować aktywne działania przy użyciu ukierunkowanych programów z udziałem organów regionalnych i lokalnych”.

Według Stowarzyszenia Romów w Polsce, Unia Europejska nie narzuca jednak państwu sposobów osiągania założonych powyżej celów, wręcz przeciwnie – z Komunikatu wynika, że krajowe cele integracji Romów powinny zostać ustanowione z uwzględnieniem potrzeb, przeszkód oraz różnorodności sytuacji w zależności od państwa członkowskiego. Skoro więc w Polsce, w której od 2001 r. pilotażowo w Małopolsce, a od 2004 r. na terenie całego kraju realizowany jest Program rządowy na rzecz społeczności romskiej, to wydaje się, że nowy Program na lata 2014 – 2020 powinien uwzględniać osiągnięte w poprzednim okresie rezultaty, promować poczynienie kolejnego kroku na drodze do integracji i proponować rozwiązania, wychodzące poza działania interwencyjne i pomocowe, jednocześnie angażując coraz bardziej przedstawicieli społeczności romskiej. Do tego ostatniego zresztą Komisja nakłania państwa członkowskie. Ponadto, zgodnie z wypowiedziami wielu decydentów unijnych, w tym przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso, Romowie powinni jak najczęściej i w jak największym stopniu uczestniczyć i kreować działania podejmowane dla nich, gdyż jak powiedział Barroso na I Szczycie Romów w 2008 r., „Romowie powinni sami brać odpowiedzialność za swoje położenie”.

#### **IV. Zgodnie z przedstawionymi przepisami prawa mniejszości narodowych, w tym mniejszości romskiej, winny być, poza wyraźnie ustawowo wskazanymi wyjątkami, traktowane tak samo jak prawa obywateli stanowiących większość**

Zdaniem Stowarzyszenia Romów w Polsce, rządowy Program integracji społecznej Romów w Polsce na lata 2014-2020 w znaczącej części stygmatyzuje Romów, naruszając wymienione przepisy prawa tj. Konstytucję i przepisy prawa Unii Europejskiej. Wywołuje on także niezadowolenie obywateli tzw. społeczeństwa większościowego z powodu nierównego traktowania.

W rozumieniu Stowarzyszenia Romów w Polsce, integracja mniejszości narodowej lub etnicznej oznacza zapewnienie jej przez władze publiczne integralnego funkcjonowania w państwie polegającego na pełnoprawnym uczestnictwie w życiu społecznym przy jednoczesnym zachowaniu własnej tożsamości kulturowej oraz możliwości rozwojowych własnej kultury. Natomiast nie powinna ona być zadekretowana w ustawie o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

Prowadzone w ostatnich latach przez władze publiczne działania na rzecz mniejszości mają charakter partykularny. Przejawiają się one poprzez koncentrację na działaniach doraźnych „tu i teraz”, co oznacza poświęcenie całej uwagi konkretnym, pojedynczym wydarzeniom kulturalnym, rozgrywającym się w najbliższej perspektywie czasowej. Prowadzi to do zaniedbania myślenia strategicznego, zarówno wybiegającego w przyszłość, jak i obejmującego szerokie i różnorodne pole aktywności o charakterze ustrojowym i tożsamościowym. Co więcej, powoduje też, że aktywność staje się oderwana od myślenia o jej

odbiorcach. Uwarunkowania finansowe i wymieniony partykularyzm powodują, że aktywność rozumiana jest wyłącznie jako wykonywanie określonego zadania lub projektu. Taki partykularyzm jest w szczególności silny sposób powiązany z niedofinansowaniem sektora, a konkretnie z ograniczoną dostępnością funduszy dla organizacji na działalność na rzecz mniejszości. Organizacje mniejszości muszą często angażować wszystkie swoje siły, aby zorganizować choć jedno wydarzenie, zdobyć choć małe dofinansowanie, by przetrwać najbliższy okres. Jednym z najbardziej widocznych aspektów przedstawionej sytuacji jest stagnacja. Objawia się ona na wielu poziomach, poczynając od tego, że prawie wszystkie organizacje mniejszości prowadzą na ogół ciągle te same działania i projekty (np. biesiady), przez fakt, iż te same projekty zgłaszane są co roku do otwartych konkursów ofert, aż wreszcie po fakt, że te same projekty otrzymują dofinansowanie.

Panujący system sprawia, że swój udział w procesach prowadzących do stagnacji mają więc zarówno same organizacje mniejszości, jak i poszczególni dysponenti środków budżetowych. Wieloletnie, utrwalone współdziałanie tych stron wiąże się z ryzykiem wykluczenia nowych inicjatyw. Wskazane tendencje pokazują, że prowadzona działalność kształtowana jest często przez automatyczne powielanie raz ustalonych rozwiązań i projektów, których kolejne edycje zazwyczaj nie podlegają ewaluacji, a więc realizowane są często w oderwaniu od przemian społecznych i kulturowych. **W ten sposób publiczne środki są „przejadane” i nie tworzą nowych, trwałych wartości.**

Procesy stagnacyjne są szczególnie niepokojące, ponieważ w dalszej perspektywie prowadzą do nierówności między organizacjami, zaprzeczają zasadzie uczciwej konkurencji oraz w konsekwencji wpływają nie tylko na stagnację istniejących organizacji, ale także na zmniejszenie liczby powstających stowarzyszeń i fundacji.

**W przedstawionej sytuacji wydaje się, że nadszedł czas na rozpoczęcie w kręgach rządowych oraz mniejszości narodowych i etnicznych prac nad określeniem optymalnej formuły działania oraz powołania do życia instytucji polskich mniejszości narodowych i etnicznych (mówił o tym na posiedzeniu Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych w styczniu 2020 r. przedstawiciel mniejszości ukraińskiej).** Takie publiczne, samorządowe instytucje kultury powinny stanowić lokalne platformy współpracy dla różnych formalnych i nieformalnych, zbiorowych i indywidualnych podmiotów aktywnych w obszarze ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości narodowych i etnicznych. Chodzi tu głównie o uspołecznienie procesu tworzenia i realizacji ich programu poprzez możliwość rozszerzenia rządowych programów, dotarcie do szerszego grona odbiorców czy dopływ nowych, oryginalnych pomysłów.

Jednym ze sposobów wyjścia ze wskazanego impasu jest tworzenie przez samorządy wojewódzkie na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych instytucji mniejszości, np. Instytucji kultury i historii (dalej centrum). Centra te



wypełniłyby swoją lukę w formach interwencji państwa polskiego w sferach istotnych dla funkcjonowania mniejszości. Centra te winny mieć szeroki obszar działalności, nawet ogólnopolski. Jedynie odgórne zabezpieczenie podstaw materialnych i finansowych dla instytucji kulturalnej może zagwarantować realizację potrzeb danej mniejszości w zakresie podtrzymywania tożsamości kulturowej, o których mowa w art. 18 ust. 2 ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych.

Organem szczególnie predysponowanym do roli organu założycielskiego centrum jest marszałek danego województwa, który w oparciu o art. 9 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, ze zmianami) może utworzyć samorządową instytucję kulturalną danej mniejszości. Inicjatywa może leżeć także po stronie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a nawet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Należy zauważyć, że zapytany w tej sprawie Departament Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA w piśmie z 3 stycznia 2018 r. skierowanym do jednego ze stowarzyszeń mniejszości etnicznych stwierdził, że formuła samorządowa centrum wymagałaby niezbędnej synchronizacji działań instytucji szczebla samorządowego oraz zgodnego i harmonijnego współdziałania organizacji danej mniejszości. Odnosząc się bezpośrednio do możliwości dofinansowania działalności centrum Departament poinformował, że w oparciu o ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji może udzielać dotacji celowych i podmiotowych na działalność zmierzającą do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości. Dotacje takie mogą otrzymać także mające istotne znaczenie dla kultury mniejszości instytucje kultury (część 43 budżetu państwa, a także rezerwa celowa budżetu państwa przeznaczona na realizację zadań na rzecz mniejszości). Dodał także, że instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą również otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa z części, której dysponentem jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wskazana wyżej argumentacja przemawia za koniecznością podjęcia przez władze publiczne działań w zakresie stworzenia nowych, wyższych form organizacyjnych na rzecz wspierania mniejszości narodowych i etnicznych w celu realizacji konstytucyjnego zapisu o obowiązkach państwa w zakresie podtrzymywania tożsamości kulturowej. Nie ma przeszkód prawnych, by w Programie integracji społecznej Romów na lata 2021-2030 takie centrum (centra) zostało uwzględnione.

**Wyniki konsultacji przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Romów w Polsce wśród niektórych organów władzy publicznej (mających na terenie swojego działania liczne romskie populacje) odnośnie do potrzeby funkcjonowania Programu w realizowanej formie.**

W listopadzie i grudniu 2014 r. Stowarzyszenie Romów w Polsce wystąpiło do niektórych prezydentów, burmistrzów i wójtów (Nowego Sącza, Chorzowa, Bytomia, Nowego Targu, Bukowiny Tatrzańskiej), kuratorów oświaty i wychowania (Kraków, Opole, Bydgoszcz, Gdańsk), a także ośrodków pomocy społecznej (Chorzów, Bytom, Zabrze, Nowy Sącz, Nowy Targ, Bukowina Tatrzańska) odpowiednio z następującymi pytaniami: Czy brak kontynuacji „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” może potencjalnie zmniejszyć dotychczasową aktywność urzędników kierowanego przez Pana urzędu w dialogu z naszym środowiskiem, a więc Romami w Polsce? Czy jeśli nie byłoby rządowego Programu, w stosunku do dzieci romskich obowiązywałyby takie same prawa jak w stosunku do dzieci większości? Czy dzieci romskie pozbawione byłyby praw wynikających z powszechnego systemu oświaty? Czy wtedy dzieci romskie korzystać będą z systemu oświaty na zasadach identycznych jak pozostałe dzieci? Czy w przypadku braku kontynuacji „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”, Romowie mający status mniejszości etnicznej, będący jednocześnie obywatelami państwa polskiego, mogą być pozbawieni pomocy ze strony kierowanego przez Panią/Pana ośrodka pomocy społecznej? Chodzi nam oczywiście o osoby narodowości romskiej spełniające kryteria wymagane do udzielenia pomocy.

Otrzymano odpowiedzi z których cytujemy poniżej istotne stwierdzenia (dokumenty w siedzibie Stowarzyszenia):

*„Jednocześnie podkreślam, iż podnoszony w Państwa piśmie brak programów krajowych na rzecz społeczności romskiej nie miałby wpływu na aktywność i zakres działania pracowników bytomskich instytucji realizujących zadania wynikające z obowiązującego prawa, w tym o charakterze obowiązkowym. Dokumenty strategiczne miasta, jak również uchwalane programy, w tym obecnie aktualizowany program w zakresie wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej, nie zakładają odrębnych kryteriów dostępu do form wsparcia i nie różnicują osób będących w trudnej sytuacji życiowej ze względu na przynależność etniczną”. (wiceprezydent Bytomia)*

*„Uczniowie romscy, podobnie jak w latach wcześniejszych, w dalszym ciągu mogą otrzymywać wsparcie w przedszkolach i szkołach do których uczęszczają, na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 30 kwietnia 2003 r. w sprawie zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych przedszkolach, szkołach i placówkach. Wszystkie dzieci mają prawo do nauki, która w naszym kraju jest obowiązkowa od 6. do 18. roku życia, a dzieci w wieku 5 lat są obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne”. (kurator z Małopolski)*

*„Wszystkie, przysługujące obywatelom polskim prawa w oświacie obejmują również obywateli polskich pochodzenia etnicznego romskiego, co dotyczy również pomocy psychologiczno-pedagogicznej”. (kurator z Opola)*

*„Reasumując należy stwierdzić, że obywatele pochodzenia romskiego mają takie same prawa co pozostali i ponadto szczególne uprawnienia wynikające ze statusu mniejszości etnicznej. Dzieci romskie mogą korzystać ze wszystkich*

uprawnien przysługującym pozostałym dzieciom, w tym również z pomocy psychologiczno-pedagogicznej". (kurator z Pomorza)

*„Z przedstawionych powyżej wyjaśnień wynika, iż zakończenie 'Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce' realizowanego w latach 2004-2013, nie wpłynie niekorzystnie na edukację dzieci romskich, gdyż nadal uczestniczyć one będą w edukacji na zasadach takich samych jak pozostałe dzieci". (kurator kujawsko-pomorski)*

*„Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w odpowiedzi na pismo z 18.11.2014 r. informuje, że niezależnie od tego, czy są wdrożone specjalne programy dotyczące społeczności romskiej, ośrodek realizuje działania wynikające z ustaw dotyczących szerokiego obszaru pomocy społecznej. Oznacza to, że Romowie mogą korzystać z pomocy MOPR na takich samych zasadach jak inni obywatele polscy". (dyrektor MOPR w Zabrze)*

*„Z pomocy w ramach obszaru działania naszego Ośrodka mogą korzystać wszyscy mieszkańcy miasta spełniający kryteria wynikające z ustawy o pomocy społecznej. Są to jedyne wymagane kryteria w tej kwestii. Nie ma wśród nich różnic na większość polską i mniejszości narodowe lub etniczne. Tak więc brak czy też kontynuacja tzw. Programów romskich nie ma tutaj żadnego znaczenia i Romowie będący mieszkańcami naszego miasta korzystają i będą korzystać ze środków pomocowych MOPS na dotychczasowych zasadach i warunkach". (dyrektor MOPS w Nowym Sączu)*

*„Nasz Ośrodek nie może i nie zamierza różnicować osób zwracających się o pomoc, szczególnie ze względu na przynależność etniczną. Bardzo proszę nie obawiać się zmian spowodowanych nowym brzmieniem krajowych dokumentów programowych (Programu romskiego), gdyż pomoc MOPR będzie udzielana na dotychczasowych zasadach". (dyrektor MOPR w Bytomiu).*

**Wniosek:** Przedstawione przepisy prawa polskiego i europejskiego, a także odpowiedzi uzyskane od organów administracji publicznej wskazują wyraźnie, iż w przypadku braku Programu romskiego lub prowadzonego w innej formie, mniejszość romska w Polsce nie byłaby w gorszej sytuacji niż po jego wprowadzeniu.

W takiej sytuacji wniosek o niekontynuowanie Programu lub o jego zawieszenie jest zasadny.

## **V. W przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, poniżej przedstawiamy uwagi do projektu Programu integracji społecznej Romów w Polsce na lata 2021-2030**

### **1. Uwaga ogólna**

Ogólnie rzecz biorąc, przedstawiony program jest, jak na razie, dość chaotycznym zbiorem założeń i projektów, nieopartych na rzeczowej ewidencji, przepełnionych natomiast samozadowoleniem autorów. W dużej mierze są to pobożne życzenia, których realizacja nie jest realistyczna. Może natomiast

przyczynić się do rozpowszechnienia przekonania o niesprawiedliwym uprzywilejowaniu mniejszości romskiej.

## 2. Uwaga odnośnie „Krótkiego rysu historycznego”

Nie jest to sprawa najbardziej w całym dokumencie istotna, niemniej jednak nagromadzenie informacji błędnych lub nieścisłych z punktu widzenia współczesnych badań jest w tym zarysie bardzo duża. Nie wiadomo też, w jakim sensie naszkicowana w dokumencie historia Romów warunkuje ich współczesną sytuację, a jest to zagadnienie najistotniejsze z punktu widzenia instytucji zajmujących się Romami współcześnie. W szczególności nie uwypuklono należycie historycznej roli antycyganizmu i prześladowań na wytworzenie mechanizmów obronnych w społecznościach romskich.

Na plus należy zapisać postulat sporządzania lokalnych studiów społeczności romskiej celem lepszego rozeznania potrzeb konkretnych grup, a także kielkującą powoli świadomość, że projekty integracyjne „powinny obejmować również przedstawicieli społeczności większościowej” (s. 50).

## 3. Założenia strategiczne: O sensie kontynuacji Programu

W projekcie Programu czytamy: „Wyraźna potrzeba kontynuacji działań jest dowodem na to, że przyczyny, skala, siła i zakres braku integracji tej grupy nie są wyłącznie spowodowane brakiem stosownych inkluzywnych mechanizmów prawnych lub dyskryminacją ze strony społeczeństwa większościowego, gdyż sytuacja tej grupy wciąż wymaga systemowego wsparcia” (s. 5).

Wygląda na to, że autorzy projektu nie potrafią sensownie uzasadnić kontynuacji Programu. Skoro potrzeba tej kontynuacji nie jest spowodowana brakiem mechanizmów prawnych i dyskryminacją, to czym jest ona spowodowana? Potrzebą systemowego wsparcia? Mamy tu więc bardzo specyficzną logikę: należy wspierać Romów, ponieważ należy wspierać Romów. Niedocenianie wpływu uprzedzeń, dyskryminacji i antycyganizmu na sytuację społeczności romskich w Polsce jest widoczne w całym analizowanym dokumencie. Poza tym odnosimy wrażenie, że między wierszami kryje się w cytowanym stwierdzeniu wyraźna tendencja do obarczania Romów winą za ich trudne położenie ekonomiczne. Cóż to bowiem znaczy: potrzeba systemowego wsparcia? Oznacza to potrzebę działań specjalnych, nakierowanych na Romów, które mają za zadanie wydobycie ich z kiepskiego położenia ekonomicznego. Jeśli za położenie to nie odpowiadają regulacje prawne i dyskryminacja, a działania na rzecz zmiany tego stanu trwają już bardzo długo, to znaczy, że najwyraźniej winni ich nieskuteczności są sami Romowie. No chyba, że autorzy stojący za Programem skłonni byłiby przyznać, że winny jest Program i sposób jego wprowadzania w życie. W takim jednak razie należałoby się zastanowić nad sensem jego kontynuacji, a takiej refleksji wyraźnie autorom brakuje.

#### 4. Praca

Autorzy Programu wyrażają przekonanie, że niska aktywność na rynku pracy w niewielkim stopniu powodowana jest niechęcią pracodawców do zatrudniania Romów, gdyż na ten czynnik zwraca uwagę stosunkowo niewielka liczba respondentów. Sprzeczne z tym jest stwierdzenie, że w istocie wymagane są działania zachęcające pracodawców do zatrudniania Romów. Nie wskazano przy tym, jakie to mają być działania. Uważamy, że ewentualne systemy wspomagania zatrudnienia winny być dostosowane do polityki ogólnej dotyczącej aktywizacji zawodowej, bez pogłębiania stygmatyzacji która wzmocni mechanizm opisany wyżej.

W przypadku zatrudnienia na tzw. stażach, autorzy opisali mechanizm ogólny, dotyczący też nie-Romów, polegający na wykorzystywaniu instytucji stażu do pozyskania bezpłatnej lub niskopłatnej siły roboczej na krótki okres. Likwidacja tego zjawiska nie ma nic wspólnego ze specyfiką udziału Romów w rynku pracy, lecz z patologicznym mechanizmem dotyczącym wszystkich osób na starcie kariery zawodowej.

Kolejnym, fałszywie interpretowanym mechanizmem jest wskazanie na atrakcyjność beneficjów z programów pomocowych państwa, przeciwstawionych niskim poziomom dochodów z pracy najemnej – zwłaszcza w sytuacji debiutu na rynku pracy. Również ten mechanizm dotyczy w takim samym stopniu nie-Romów, a więc jego rozwiązanie wymaga działań systemowych, a nie przeznaczonych dla jednego środowiska. Państwo winno mieć ogólną politykę stopniowego przechodzenia beneficjentów pomocy na rynek pracy.

Nie wskazano na ewentualne systemy wspomagania samozatrudnienia, mimo że autorzy widzą w nim słusznie czynnik aktywizujący Romów na rynku pracy. Praktycznie pominięto spółdzielczość jako możliwą formę tworzenia miejsc pracy, mimo że na terenach gdzie istnieją zwarte społeczności romskie, taka forma organizacji mogłaby stworzyć istotną alternatywę dla programów pomocowych.

Dotychczasowa polityka opierała się na uwzględnieniu tzw. specyfiki romskiej, mieszając rzeczywiste zagrożenia dla aktywności na rynku pracy z zespołem uprzedzeń i stereotypów. Autorzy przyznają, że polityka taka przynosi słabo odczuwalne skutki. Jednocześnie – co w Raporcie nie uzyskało stosownego miejsca – wzmaga to i utrwała stereotypy na temat Romów, a co gorsza, stereotypy dotyczące większości i pracy najemnej jako źródła utrzymania wśród samych Romów. W ten sposób program przyczynia się do utrzymania negatywnych zjawisk, a nawet ich utrwalenia zamiast likwidacji.

#### 5. Edukacja

Autorzy pokładają wielkie nadzieje w edukacji, nie zdając sobie najwyraźniej sprawy, że wpływ edukacji na sytuację jednostek znajdujących się w trudnym położeniu społecznym nie jest bynajmniej oczywisty, jak pisał o tym na przykład Norbert Mappes-Niediek w swojej znanej pracy „Biedni Romowie, źli Cyganie”. Poza tym chcą chyba ukryć antyromski rasizm istniejący w społeczeństwie za parawanem braku edukacji, który to brak ma być przyczyną aktów wrogości wobec Romów. A więc wygląda na to, że Romowie są sami winni tego, że inni ich atakują i dyskryminują, bo nie są wykształceni.

Autorzy podkreślają rolę „czynnika kulturowego”, który ma być odpowiedzialny za niesatysfakcjonujące uczestnictwo romskiej młodzieży w systemie edukacji, choć opierają to stwierdzenie na dość wątych przesłankach. Autorzy powołują się m. in. na wyniki Second European Union Minorities and Discrimination Survey Roma – Selected Findings (z 2016 r.), który dotyczył tylko wybranych, nie zaś wszystkich krajów EU (nie ma w nim np. danych dla Polski). Badania, w których można znaleźć wyniki dla Polski, pochodzą z 2011 r. Przedstawiając ich wyniki autorzy koncentrują się na „czynniku kulturowym”, pisząc na s. 7, że polscy Romowie jako powody przedwczesnego porzucania szkoły podają przekonanie o wystarczającym poziomie edukacji (28%) oraz „tradycję wczesnego zawierania małżeństwa i ciąży” (18%). Warto zaznaczyć, że w kwestionariuszu użytym w tych badaniach mowa jest po prostu o małżeństwie i ciąży, nie zaś o „tradycji”, która implikuje rolę kultury. Najważniejszą jednak sprawą jest to, że nie został przez autorów wymieniony czynnik najczęściej przez polskich Romów podawany, a mianowicie „powody ekonomiczne: zbyt wysokie koszty, konieczność pracy” (29%). Informację taką można znaleźć jedynie w dołączonym do tekstu rysunku. Widocznie kłóci się ona z przyjętą przez autorów perspektywą, zgodnie z którą to romska kultura jest w głównej mierze odpowiedzialna za sytuację Romów. Takie wybiórcze podejście do danych nie powinno mieć miejsca.

Autorzy twierdzą, że mała grupka Romów wykształconych na poziomie uniwersyteckim nie pełni roli wzorotwórczej w społeczności romskiej, w której prestiż zależy od wieku, nie zaś od wykształcenia. Opinie takie powtarzają tezy tradycyjnych etnografów, które obecnie nie mają racji bytu. Autorzy dokumentu nie prowadzili własnych badań, nie zamówili takich badań i nie powołują się na współczesne prace polskich badaczy. Ich tezy oparte są na ilościowej i przestarzałej ewidencji ze spisów powszechnych i zdroworozsądkowym, często stereotypowym widzeniem Romów, wywodzącym się z dawniejszej etnografii, absolutyzującej różnice kulturowe. W tej konkretnej sprawie autorzy najwyraźniej przeoczyli powstanie romskiej inteligencji i jej wzorotwórczą rolę dla młodego pokolenia.

## **6. Nietolerancja, ksenofobia, nienawiść. Program Integracji jako narzędzie zwalczania dyskryminacji**

Zagadnienie to zostało potraktowane niezwykle pobieżnie, zwłaszcza jak na jego znaczenie. Na uwagę zasługuje całkowite przemilczenie roli, jaką w monitorowaniu aktów antyromskich odgrywają organizacje pozarządowe, ruch na rzecz praw obywatelskich, społeczność akademicka, a przede wszystkim sama społeczność romska i jej organizacje. Wydaje się, że ograniczenie działań monitorujących niemal wyłącznie do policji jest rażącym błędem, co więcej, może prowadzić do sytuacji, w której policja będzie produkować raporty oceniające jej własną działalność, co będzie zapewne miało wpływ na jej obiektywizm. Stowarzyszenie Romów w Polsce skierowało do organów prokuratury kilkadziesiąt zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa rasizmu czy ksenofobii przez internautów, redaktorów czasopism i rozmaitej maści „nienawistników”. Składając zawiadomienia kierowano się dwiema dyrektywami wydanymi przez Prokuratora Generalnego w sprawie zwalczania przestępstw z nienawiści w ogólności oraz przy użyciu Internetu. Praktycznie we wszystkich sprawach odmówiono wszczęcia postę-

powania, a jeśli nawet je wszczęto, to zakończyło się ono jego umorzeniem z uwagi na brak znamion czynu zabronionego. Przepisy art. 256, art. 258 czy art. 118 Kodeksu karnego są pustymi zapisami, gdyż ich naruszenie nie powoduje żadnych konsekwencji. Stowarzyszenie ma wyjątkowo bogatą dokumentację w przedstawionej kwestii.

Jeśli chodzi o program integracji jako narzędzie zwalczania dyskryminacji, to autorzy Programu powtarzają występującą już we wcześniejszych dokumentach rządowych, nieudokumentowaną tezę o ograniczonym charakterze mechanizmów adaptacyjnych kultury romskiej, które mają rzekomo powodować trudności Romów w adaptacji do współczesnego świata i funkcjonowania w nim (s. 51). Stanowisko takie nie bierze pod uwagę badań np. prof. Ewy Nowickiej, które dowodzą czegoś zupełnie innego. Co więcej, twierdzi się w Programie również, że to właśnie owa rzekoma niezdolność do adaptacji sprawia, że Romowie należą do grupy mniejszości najmniej lubianych w społeczeństwie polskim, a także jest odpowiedzialna za negatywny stereotyp Romów (s. 51). Okazuje się więc, że za niechęć do Romów odpowiedzialni są sami Romowie i ich kultura, która nie pozwala im na adaptację.

Trudno o bardziej dobitny przykład pełnego uprzedzeń myślenia o Romach w kategoriach negatywnych stereotypów. Obszerna literatura na temat antycyganizmu i antyromskiego rasizmu, również pozycje dotyczące Polski dobitnie wykazują, że negatywny stosunek społeczeństwa do Romów nie zależy od tego, co robią Romowie, a **z nienawiścią i atakami spotykają się również Romowie wykształceni, doskonale zaadaptowani, pracujący i będący w dobrej sytuacji finansowej. Często to właśnie oni stają się celem ataku – jak pokazują na przykład komentarze socjologów po aktach antyromskiej przemocy w Mławie w 1991 r.** Autorzy Programu od razu jednak zastrzegają, że w Polsce istnieje tendencja do poprawy postrzegania Romów w porównaniu z początkiem lat 90. Powołują się przy tym na badania CBOS, nie zauważając, że tendencja ta została przez CBOS zaobserwowana w przypadku stosunku do wszystkich grup, do Romów zaś odnosi się ona w minimalnym stopniu. Romowie w dalszym ciągu pozostają jedną z najbardziej nielubianych i najmniej lubianych grup, ustępując pod tym względem jedynie Arabom. Poza tym tendencja do poprawy wizerunku Romów załamała się na przykład w okresie 2011–2016, zaś w ostatnich latach ma charakter fluktuacji, z wynikami pozostającymi w granicach błędu statystycznego, co nie pozwala na wyciąganie wniosków o istnieniu tendencji. Za zupełnie nieuzasadnione uznać należy twierdzenie, że ta rzekoma tendencja do poprawy wizerunku Romów jest efektem działań podejmowanych przez państwo (s. 51).

## 7. Mieszkalnictwo

Stowarzyszenie Romów w Polsce, od początku wdrażania Programu szczególnie krytycznie oceniało realizację działu Mieszkalnictwo. Ocena taka wynikała z naszych kontaktów z „beneficjentami” Programu tj. małopolskimi Romami, którzy na bieżąco informowali o poczynaniach samorządowców na ich terenie, a także z informacji zawartych w lokalnych mediach (Internet, prasa).

Dlatego też na przykładzie Małopolski przedstawimy poniżej, jak środki z rządowego Programu na rzecz społeczności romskiej były i są wykorzystywa-

ne przez lokalnych wójtów i burmistrzów. Okazało się, że dotacje przyznawane przez dysponenta środków Programu tj. MSWiA, stały się dla samorządowców, co do zasady, sposobem na pozbycie się rodzin romskich z własnej gminy oraz ich podrzucenie, jak kukułcze jajo, do sąsiedniej (innej) gminy, przy zachowaniu pozorów legalności takich działań. Wydaje się, że działania te miały na celu także pozyskanie antyromskich wyborców w zbliżających się wyborach samorządowych.

Stowarzyszenie Romów w Polsce, od chwili otrzymania pierwszej wiadomości o działaniach samorządowców, miało świadomość ich naganności i niezgodności z Programem. O poczynaniach wójtów i burmistrzów informowaliśmy różne organy władzy publicznej, w tym między innymi Sejmową Komisję Mniejszości Narodowych i Etnicznych (na kilku posiedzeniach), Najwyższą Izbę Kontroli, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji czy Rzecznika Praw Obywatelskich. Nadto zawiadomiliśmy prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przekroczenia uprawnień przez niektórych samorządowców. Opublikowaliśmy także na swojej stronie internetowej wiele oświadczeń o naganności przedmiotowych praktyk.

Analizując działania samorządowców zauważyliśmy, iż zapominają oni dla kogo został stworzony wieloletni Program. Otóż z części wstępnej do Programu wynika, że został on uchwalony przez Radę Ministrów dla „**zwiększenia integracji społeczności romskiej w życiu społeczeństwa obywatelskiego**” oraz „**przedłużenia działań na rzecz Romów w nowej perspektywie czasowej**”. Rola samorządu terytorialnego została w Programie bardzo wyraźnie określona w zapisie: „Program integracji społecznej Romów na lata 2014 - 2020 daje ministrowi (MSWiA) możliwość udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego, **które podejmują działania na rzecz zwiększenia integracji swoich romskich mieszkańców**, romskim i nie-romskim organizacjom pozarządowym oraz innym podmiotom, dla których sytuacja Romów w Polsce nie jest obojętna”. Piękny zapis. Mówi on *expressis verbis* o działaniach na rzecz zwiększenia integracji „swoich” romskich mieszkańców. Czy zakup nieruchomości (budynku) dla swoich Romów w innej gminie jest realizacją wymienionego zapisu? Uważamy, że nie, bo przesiedlenie „swoich” Romów do innej gminy powoduje, iż od tej pory to ta nowa gmina winna integrować „podrzuczonych” im Romów. W takiej sytuacji środki przyznane przez MSWiA na realizację Programu winny być zwrócone.

Wreszcie trzeba wspomnieć o rodzinach romskich, na rzecz których został podobno stworzony Program. Ich nikt nie pytał, czy chcą się nadal integrować w dotychczas zamieszkiwanej gminie, czy też przenieść do innej gminy. Są oni traktowani przedmiotowo, jak niepotrzebne rzeczy. W tej grze biorą udział tylko samorządowcy, zaś dla Romów nie ma już miejsca!

Należy także zwrócić uwagę na rolę pozarządowych organizacji romskich w realizacji Programu. Otóż zapis Programu o zadaniach organizacji romskich jest pusty, a ich rola w procesie integracji niewielka, pomimo ciągłego dobijania się do różnych władz o włączenie tych organizacji w proces integracji. Piszemy o tym świadomie, w oparciu o własne doświadczenia, jako jedna z wiodących organizacji romskich.



Stwierdziłmy, że gminom przydziela się środki z Programu romskiego na cele, które od początku skłócają ze sobą, a nie integrują obywateli państwa polskiego. Gdyby władze miasta Limanowa oraz gminy wiejskiej w Limanowej musiały wyłożyć własne środki na przedmiotowy cel, z pewnością by domów dla Romów w innych gminach nie kupowały, tylko wyremontowałyby własny zasób mieszkaniowy. Ale skoro Warszawa daje pieniądze, to najprościej kupić dom u sąsiadów i podrzucić im niechcianych Romów.

Nasze wystąpienia do władz publicznych, informujące o niewłaściwym wykorzystywaniu publicznych pieniędzy z Programu w dziale Mieszkalnictwo były jedną z przyczyn zbadania przez Najwyższą Izbę Kontroli realizacji Programu romskiego. W dniu 27 września 2017 r. Sejmowa Komisja Mniejszości Narodowych i Etnicznych odbyła specjalne posiedzenie poświęcone temu zagadnieniu. Na wstępie przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli przedstawili „Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji przez gminy z województwa małopolskiego zadań w ramach „Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014 – 2020”. Wiceprezes NIK stwierdził, że skontrolowano 6 gmin wiejskich i miasto Limanowa pod kątem „czy w ogóle realizują zadania Programu? Jak są do jego realizacji przygotowane? Czy należycie rozpoznają potrzeby społeczności romskiej”? Izba kontrolowała legalność, rzetelność i gospodarność dokonywania wydatków ze środków publicznych, jak również rezultaty dotychczasowych działań na rzecz społeczności romskiej. Jakie były wyniki kontroli NIK-u w dziedzinie Mieszkalnictwo, na którą przeznaczono gros środków (12 zadań na kwotę 2,6 mln zł)?

Oto wyniki kontroli NIK:

1) żadna z kontrolowanych gmin nie sporządziła lokalnego programu integracji społecznej Romów, pomimo że korzystanie ze środków Programu wymusza sporządzenie takiego dokumentu;

2) kontrolerzy NIK stwierdzili, że „zidentyfikowali taką sytuację, którą określili na etapie informacji jako niepokojącą praktykę”. Chodziło o zakup nieruchomości dla rodzin romskich poza terenem danej gminy m.in. przez Limanową czy gminę Chełmiec. Zdaniem NIK, przeprowadzenie rodzin romskich na teren innej gminy oznacza zaprzestanie wykonywania obowiązków gminy wobec własnych mieszkańców i ich przerzucenie na inną gminę. Jest to tym samym przerwanie procesu integracji społecznej i obywatelskiej, o której mowa w Programie;

3) skutkiem polityki o której mowa w pkt. 2 są spory sądowe pomiędzy gminami w których rodziny romskie są tylko przedmiotem, a nie podmiotem w sprawach;

4) znaczącą część środków gminy zwróciły do budżetu, co świadczy o klęsce Programu.

Oczywiście można rekomendować różne ulepszenia do Programu, zwłaszcza do części poświęconej Mieszkalnictwu. Byłoby to jednak utrwalanie mechanizmu, który jest naszym zdaniem ogólnie chory, szkodliwy i nie pomaga w integracji Romów, cokolwiek miałyby ona oznaczać. Na wstępie niniejszego opracowania podaliśmy, że Romowie w Polsce nie potrzebują Programu, gdyż istniejące przepisy są wystarczające dla normalnego funkcjonowania tej społeczności. Niestety, z tego oczywistego wniosku nie korzystają autorzy projektu Programu, promując jego nową wersję na lata 2021 – 2030.

*Prezes Zarządu Głównego Roman Kwiatkowski*

*Radca prawny Stowarzyszenia Romów w Polsce Stanisław Rydzorń*