

Marcin Szewczyk*

EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI WOBEC ROMÓW W POLSCE JAKO POLITYKI PUBLICZNEJ

THE EFFECTIVENESS OF POLISH POLICY TOWARDS THE ROMA AS A PUBLIC POLICY

Abstract

The aim of the analysis is to assess the effectiveness of Polish policy towards the Roma as a public policy. The research method used is a systemic analysis, supplemented by legal and comparative analysis of the sources. The conclusion from the study is that the ethnic public policy against the Roma can be effective. However, this requires the adoption of specific assumptions. The efficacy of public ethnic policy is not associated with the efficiency. It cannot be well judged from the point of view of cost-effectiveness and the measurability of the effects in relation to investment. In addition, the evaluation needs to take into account the category of equity and recognition of European democratic and humanistic values. Such an approach is not common in European society, and discrimination against minorities is becoming more common and intense in Poland and throughout Europe. This is a key issue that may reduce the possibility of implementing public ethnic policy.

Key words: Roma, European Union, public policy, effectiveness, efficiency, equity

Wstęp

Realizowana w Polsce od początku XXI w. systemowa polityka wobec Romów w całości przynależy do ogólnej polityki publicznej państwa, natomiast na niższym poziomie ogólności sama jest jednostkową polityką publiczną¹. Wynika to z tego, że uznawana jest za politykę etniczną i jako taka podlega systemowym i zrationalizowanym działaniom państwa.

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

¹ Dookreślona w pierwszej części artykułu.

Zakres tematyczny opracowania obejmuje uwarunkowania polskiej etnicznej polityki publicznej wobec Romów wynikające z polityki Unii Europejskiej – kształtującej ją w tym zakresie w największym stopniu, wpływającej na polski rządowy program na rzecz tej mniejszości.

Rozważania ujęte w niniejszej analizie wiążą się z tezą, zgodnie z którą pomimo braku wymiernych rezultatów w ujęciu ekonomicznym i zadowalających wyników na płaszczyźnie społecznej, etniczna polityka publiczna wobec Romów może zostać uznana za efektywną.

Zastosowana metoda badawcza opiera się na analizie systemowej jednostkowej polityki i jest uzupełniona metodą prawnoporównawczą oraz analizą źródłową. Wykorzystane publikacje obejmują wybraną podstawową literaturę dotyczącą polityki publicznej, sytuacji Romów w Polsce i Unii Europejskiej, a także akty legislacyjne oraz dokumenty programowe polskie i unijne dotyczące mniejszości romskiej.

1. Polityka wobec Romów jako etniczna polityka publiczna

Polityka wobec Romów – zarówno w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich (PC) Unii Europejskiej (UE) – jest uznawana za politykę publiczną (Chałupczak 2014: 17–18). Decydują o tym jej cechy. Pierwszą z nich – niebudzącą żadnych wątpliwości – jest jej etniczny charakter. Bez względu na to, w jaki sposób w systemie prawnym konkretnego państwa dookreślana jest pozycja Romów², etniczny charakter polityki jest jej cechą. Jest ona także polityką systemową, przy czym nie wynika to wyłącznie z uznanej dawno i powszechnie konieczności podejmowania skoordynowanych – co najmniej na poziomie państwa – działań dodatkowo objętych od początku drugiej dekady XXI w. ogólnounijną strategią *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.* (UR). Dodatkowo wiąże się także z zakresem jednostkowych problemów dotyczących każdej z romskich grup, będących – za sprawą ich przede wszystkim społecznego charakteru – problemami systemowymi. Ostatnią ze wskazywanych w tym miejscu cech polityki wobec Romów charakteryzujących ją jako politykę publiczną jest jej racjonalność. Należy ją uznać za taką pomimo niewy-

² Dwa dominujące nurty definiują ją jako mniejszość etniczną bądź narodową (Kwadrans 2008: 45–49; Szewczyk 2013c: 93–95; Crepaldi 2008: 20–21) – ten drugi model jest zgodny z założeniami przyjmowanymi przez Parlament Europejski (2005/2008(INI): pkt 7, 36) i samych Romów (*Declaration of a Roma Nation* 2001), to ze względu na wyraźny etniczny czynnik konstytuujący tę grupę (wbrew deontycznemu definiowaniu Romów przyjętym przez UE (KOM(2011) 173: przyp. 1).

starczającej wiedzy jej twórców i braku założeń ekonomicznego zysku (Szarfenberg 2002: 5). Przy tworzeniu i realizacji polityki publicznej trzeba bowiem brać pod uwagę nie wyłącznie wiedzę i logiczną analizę mechanizmów oraz zjawisk, ale także to, że działania publiczne opierają się na ustalonych zasadach i regułach (Zybała 2013). Ponadto wyznaczanie celów publicznych dokonuje się w oparciu o istniejący problem uznany – w zgodzie z interesem społeczeństwa – za problem publiczny (Szarfenberg 2015: 43).

Znaczenie zagadnień związanych z polityką publiczną wobec Romów w wymiarze krajowym i ogólnoeuropejskim wiąże się po części z liczbą Romów zamieszkujących PC. Stanowią oni największą mniejszość etniczną Unii Europejskiej, a dane dotyczące ich liczebności według różnych źródeł mieszczą się w przedziale 7–14,5 mln. W przypadku kilku państw stanowią oni znaczący odsetek ludności. Tak jest w Bułgarii (4,9%), Rumunii (3,28–4,36%), na Słowacji (8,07%) i na Węgrzech (7,55%). Jednak zarówno z ogólnoeuropejskiego (poniżej 1% romskiej ludności) (SWD(2012) 133)³, jak i polskiego punktu widzenia (0,04% Romów) nie to jest najistotniejsze. Zasadniczą kwestią jest bowiem trwałość problemów dotyczących tej grupy. Niemożliwość poradzenia sobie przez rozwinięte państwa Europy na przestrzeni kilkudziesięciu lat z zagadnieniami, które w możliwie obiektywnej ocenie nie są społeczną patologią, nie wiążą się z konkretną i rygorystyczną religią, a wynikają *jedynie* z utrwalonych wzorców kulturowych wyrażających się w wielu aspektach codziennego życia, nadaje im znaczenie przekraczające to, które wynika z samej liczebności Romów (nawet w przypadku wskazanych powyżej przykładów państw szczególnie *wrażliwych*, w których nie tylko odsetek Romów w społeczeństwie jest najwyższy, ale w których ich sytuacja jest najtrudniejsza z punktu widzenia tak czynników społeczno-ekonomicznych, jak i doświadczania skutków dyskryminacji).

Tym, co dodatkowo podkreśla wagę polityki publicznej wobec Romów, jest fakt, że problemy wynikające z uwarunkowanego wewnętrznymi zasadami funkcjonowania tej grupy w społeczeństwach państw europejskich mają charakter systemowy. Obejmują one większość dziedzin życia, a ich intensywność i zakorzenienie w kulturze – gwarantującej różnorodnie traktowaną, a jednak wspólną tożsamość grupową – są znaczne. Ponadto – pomimo krajowej specyfiki – nie różnią się zasadni-

³ Wskazane tu dane liczbowe zawarte w dokumencie źródłowym pochodzą z informacji przekazywanych do Komisji Europejskiej na przełomie 2011 i 2012 r. przez PC. W tym samym dokumencie podane są także dane Rady Europy dotyczące populacji Romów mierzonej według innych metodologii. Wynoszą one: Bułgaria 10,33%, Rumunia 8,32%, Słowacja 9,17%, Węgry 7,05%, UE 1,75%.

czo pomiędzy państwami należącymi do UE i ostatecznie dotyczą kilku lub kilkunastu milionów obywateli PC, posiadających także obywatelstwo unijne i związane z tym przywileje (TFUE: art. 20; TUE: art. 9–11). Ponadto system UE postrzega istnienie niezmiennych się (w zakresie stopnia ich włączenia w główny nurt życia społecznego Europy) Romów jako swoiste zagrożenie ze strony tej grupy dla paradygmatycznego dążenia UE do spójności społecznej, ekonomicznej, a także w niektórych przypadkach – terytorialnej (Szewczyk 2012: 329, 332–333). W ścisłym związku z takim podejściem, w dokumentach programowych *Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020* (PO WER) opis zagadnień dotyczących włączenia Romów (*Program Operacyjny... 2014: 13–14*) został ulokowany w części *Wkład programu w realizację strategii Europa 2020 oraz w osiągnięcie spójności gospodarczo-społecznej i terytorialnej*.

Za sprawą takiego ukierunkowania ogólnounijnej podstawy polityki publicznej wobec Romów najczęściej pomijane są – kluczowe z punktu widzenia możliwości wprowadzenia trwałych zmian – czynniki kulturowe i uwarunkowania wewnątrzgrupowe. Uzasadniany poprzez subsydiarność brak wystarczającego podkreślania niewątpliwego znaczenia tych elementów wiąże się z nadzieją, że to PC w ramach swoich krajowych strategii (Szewczyk 2013a: 188–189) skoncentrują się na realnym wymiarze uwarunkowań pozaekonomicznych. Jest to jednak życzeniowy sposób podejścia do rozwiązania problemów wynikających z odmiennego niż powszechny sposobu funkcjonowania Romów w europejskiej społeczno-gospodarczej rzeczywistości. W ramach systemu instytucjonalnego jakiegokolwiek ogólne sugestie, jeśli nie wiążą się z koniecznością realizacji konkretnych działań i osiągnięcia wymiernych wskaźników, nie mają szansy – przy częstej niechęci PC do podejmowania tematu – na intensywną lub nawet jakąkolwiek realizację. Nie można bowiem zapominać o tym, że w systemie krajowym narodowe strategie są realizowane w ramach zbiurokratyzowanego systemu instytucjonalnego, opierającego się przede wszystkim na wypełnianiu konkretnych i narzuconych odgórnie obowiązków, a nie poszerzaniu ich zakresu wynikającego z dobrej znajomości zagadnienia. Urzeczywistnianie uzupełniających składników UR jest zabezpieczone częściowo przez wspomagające⁴ konkretne działania organizacje romskie. Najczęściej jednak nie mogą one w wystarczającym stopniu ukierunkować pragmatycznej praktyki na ważne z romskiego punktu widzenia cele i formy aktywności, które nie są wyraźnie i jednoznacznie wskazane w dokumentach programowych.

⁴ Zgodnie z dziesiątą spośród 10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów (*European Commission 2010: 7*).

Nie można by bowiem dokonać ich urzędniczej oceny, a co za tym idzie – sfinansować w ramach działań systemowych.

Analizy, które można brać pod uwagę, kształtując politykę wobec Romów w wymiarze krajowym i unijnym, nie odnoszą się do wskazywania na długoterminowe korzyści społeczne (poza ujednoczeniem tego wymiaru), lecz koncentrują się przede wszystkim na stratach ekonomicznych wynikających z niewłączenia Romów, jakie ponoszą tak PC, jak i UE (Laat de 2010; Marcinčin, Marcinčinová 2009). Głównym zidentyfikowanym problemem jest w tym przypadku pozostawanie Romów poza powszechnie akceptowalną aktywnością ekonomiczną i powszechną rzeczywistością społeczną. Celem jakichkolwiek działań musi być zatem uczynienie z Romów w pełni produktywnych członków społeczeństwa unijnego. Zaletą takiego podejścia jest to, że problem wykluczenia Romów staje się dla UE – dzięki możliwości zastosowania do jego pomiaru wskaźników o wiele bardziej wymiernych niż czynniki kulturowe i choćby zakres dyskryminacji – o wiele bardziej konkretny i realny. Jednak z tym wiąże się swoiste lekceważenie i częściowe pominięcie kwestii, które są kluczowe dla tej społeczności, czyli tych, które wiążą się z ich tradycją kulturową oraz własnym systemem wartości i na których kształtowana jest ich tożsamość i odrębność. To one decydują o tym, że możliwości zmiany sytuacji ekonomicznej i społecznej wynikające nawet z efektywnego (czego w pełni nie udaje się realizować) stosowania mechanizmów włączenia mają dla nich drugorzędne znaczenie. Skutkuje to opisanym powyżej ukierunkowaniem ideologicznym i strukturalnym UR; zniknięcie dyskryminacji ma nadejść dopiero po włączeniu, natomiast kwestie kulturowe traktuje się z perspektywy znaczenia (nikłego i okazjonalnego) tej sfery dla społeczeństwa większościowego.

Biorąc pod uwagę, że „Najważniejsze polityki publiczne powstają tam, gdzie są najpoważniejsze problemy” (Zybała 2013) – głównie o charakterze systemowym, osłabiające przy tym możliwości rozwoju i wpływające negatywnie na jakość życia – to pomimo pozornie wąskiego zakresu społecznego, którego bezpośrednio dotyczy, polityka publiczna wobec Romów okazuje się istotnym składnikiem funkcjonowania niemalże każdego państwa europejskiego i UE jako takiej.

2. Struktura polityki publicznej wobec Romów

Składniki struktury krajowych polityk PC wobec Romów w większości przypadków są podobne, choć przyjmują różnorodne konkretne formy realizacji wynikające ze zróżnicowania istniejącego systemu biurokratycznego, a także uwarunkowań historycznych i ideowych. W przy-

padku państw europejskich niebędących członkami UE – w szczególności dotyczy to państw Półwyspu Bałkańskiego – jest ona o wiele bardziej chaotyczna, jednak – ze względu na potencjalną perspektywę członkostwa oraz zakres tak UR⁵, jak i oferowanych przez KE możliwości finansowania działań przedakcesyjnych i dodatkowych programów realizowanych w ramach działań UE przeciwdziałających wykluczeniu – jej zakres w znacznym stopniu jest podobny. Pewien poziom uporządkowania (związanego z jej zracjonalizowaniem) podstaw polityki unijnej w tym obszarze został osiągnięty przede wszystkim dzięki wprowadzeniu wspólnej strategii ramowej. Bardzo trudno byłoby ocenić pozytywnie wcześniejszą szeroką i kosztowną aktywność UE (realizowaną głównie ze środków PHARE – od początku lat 90. XX w.), nie tylko w kategoriach jakiegokolwiek długoterminowej efektywności, ale i samej koordynacji działań (Szewczyk 2012: 335).

W o wiele mniejszym stopniu trwałymi składnikami polityki publicznej wobec Romów są działania Rady Europy (<http://www.coe.int/web/portal/roma>), a także Open Society Foundations (<https://www.opensocietyfoundations.org/topics/roma>), które przyjmują inne formy i inny zakres. Dodatkowym elementem, który sprawia, że nie stanowią one tak znaczącego składnika polityki publicznej, jest czynnik finansowy związany z odmiennym systemem dystrybucji środków. Ich współpraca z ponadnarodowymi NGO jest o wiele intensywniejsza i lepiej dopasowana do profilu aktywności organizacji pozarządowych niż w przypadku UE. Często sięgają w swoich działaniach do sfery kulturowej i tożsamości, a także walki z dyskryminacją. Jednak skutki tej aktywności jak dotąd nie przekraczają skutków działań UE. Być może wynika to z wpisanej w zakres ich działań i w przeciwieństwie do UE – uświadomionej – powolności zmian wprowadzanych na płaszczyźnie społecznej i kulturowej, a być może – podobnie jak w przypadku UE – jednak z niedopasowania aktywności do romskiej rzeczywistości społecznej.

Niewątpliwie na poziomie krajowym romska polityka publiczna jest kształtowana przez wiele czynników o charakterze historycznym, które przede wszystkim określają stosunek społeczeństwa dominującego do tej grupy etnicznej, a także wpływają na sposób realizacji innych polityk z nią związanych. Nie oddziałują one jednak w znaczącym stopniu na samych Romów, którzy – przez lata wykluczeni z życia społeczeństwa – w żadnym państwie nie przekroczyli progu zaufania do systemu administracyjnego (państwowego) i nie są gotowi do powszechnego i chętnego poddawania się jego działaniom.

⁵ Uwzględniającej także nieunijne państwa Europy (KOM(2011) 173: 12–13).

W Polsce polityka publiczna wobec Romów na poziomie strategicznym opiera się na doświadczeniach aktywności pozarządowej realizowanej z różną intensywnością od początku lat 90. XX w., kształtowanej zwrotnie poprzez możliwości finansowe oferowane przez podstawy programowe funduszy rządowy oraz międzynarodowych. O wpływie zorganizowanej strategii UE na kształt polskiej polityki publicznej można jednak mówić dopiero od momentu powstania UR (czyli od końca pierwszej dekady XXI w.), gdyż wcześniejsze programowanie strategiczne UE w tym obszarze było jednostkowe, akcydentalne i niewiążące dla PC.

W praktyce polska polityka publiczna wobec Romów przyjmuje zatem za swoją podstawę UR, a na poziomie szczegółowym (krajowym i lokalnym) jest ukształtowana przez doświadczenia wynikające z polskiej specyfiki i wcześniejszej realizacji aktywności wspierającej włączenie Romów (w tym *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce na lata 2004–2013*, wraz z jego pilotażową wersją z lat 2001–2003 oraz komponent romski *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki lat 2007–2013*).

Sformułowanie i przyjęcie ogólnounijnej romskiej strategii przez UE wprowadziło konkretne wytyczne dla polityki i – zgodnie z jej założeniami – wpłynęło zarówno na kształt nowego *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020*, jak i sposób formułowania podstaw aktywności w PO WER. Analiza relacji programowych istniejących pomiędzy polską strategią a założeniami przyjętymi w UR (i pierwotnie w E2020) prowadzi do wniosków o bezpośredniej zależności pomiędzy nimi, modyfikowanej jednak w zakresie subsydiarnego poziomu (Szewczyk 2014: 375–376).

Także w przypadku zakresu identyfikacji problemów i form aktywności mających je rozwiązać w ramach PO WER wyraźnie widoczna jest ich determinacja przez pro wzrostowe i prospójnościowe podejście obydwu strategii unijnych. Przejawia się to zarówno w lokalizacji składnika programu operacyjnego skierowanego do Romów w całej jego strukturze (oś priorytetowa II *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji*), jak i priorytety osi II, spośród których dwa w szczególności odnoszą się do Romów:

- „– promowania włączenia społecznego i walki z ubóstwem oraz dyskryminacją,
- inwestowania w kształcenie, szkolenie i szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenie się przez całe życie” (*Program Operacyjny...* 2014: 49).

Wspominana wcześniej uzupełniająca determinanta polityki publicznej, jaką jest działanie ponadnarodowych organizacji symbolizowanych

przez Radę Europy oraz OSF, ma w przypadku Polski niewielkie znaczenie. Częściowo wynika to z tego, że Polska – między innymi ze względu na niewielki odsetek Romów zamieszkujących jej obszar – została *wylączona z grupy państw wrażliwych*. Poza wspomnianymi wcześniej państwami Europy Środkowej, zalicza się do nich także Grecję, Włochy, Portugalię i Hiszpanię. Na tej właśnie grupie koncentruje się aktywność Rady Europy i OSF w zakresie wspierania włączenia Romów.

Ostatnim elementem kształtującym (nie tylko polską) politykę publiczną wobec Romów jest brak wiedzy na temat ich kulturowej specyfiki i wewnętrznej różnorodności skutkujący problemami z prawidłową interpretacji ich zachowań na poziomie lokalnym. Wiąże się to z różnorodnym okresem migracji grup romskich na tereny Polski (poczynając od XIV w.), a co za tym idzie, różnorodnością kulturową (choćby językową – reprezentowaną w Europie przez kilkadziesiąt dialektów języka Romani) występującą wśród romskich grup, ich różnymi aktywnościami zarobkowymi, odmiennym sposobem traktowania Romanipen i wreszcie skomplikowaną sytuacją w zakresie jakiegokolwiek reprezentacji Romów (Szewczyk 2015: 107–109). Decydujące jednak w tym przypadku jest stanowisko KE, która poszerzając zakres znaczeniowy określenia „Romowie”, dokonała autorytarnie i niezgodnie ze stanem faktycznym deontycyzacji tego pojęcia (Szewczyk 2013c: 32). Przyjmując jako kryterium wskaźniki związane ze spójnością, KE zdecydowała przy tym, że wszystkich „Romów” należy traktować jako jedną spójną grupę o zbliżonych problemach i podobnych potrzebach tak długo, aż staną się produktywnymi członkami społeczeństwa. Na poziomie lokalnym skutkuje to w ramach systemu administracyjnego między innymi bezradnością związaną z brakiem odpowiednich procedur oraz łatwym (i wygodnym) akceptowaniem deklaracji romskich liderów o reprezentowaniu *wszystkich* Romów. Ponadto najczęściej nie brane są pod uwagę – wpływające na prawie każdy aspekt ich życia – uwarunkowania kulturowe, a różnice pomiędzy romskimi społecznościami sprawiają, że odwoływanie się do *dobrych praktyk* jest nieefektywne.

3. Podstawy oceny etnicznej polityki publicznej

Do oceny ogólnej polityki publicznej można przyjąć różnorodne podstawy związane choćby – jak w przypadku ocen rentowności przedsiębiorstwa – z finansowymi czynnikami zysku i straty. Jednak proste badanie różnicy pomiędzy nawet nie w pełni finansowym wkładem i tym, co jest uzyskiwane na wyjściu (Manzoor 2014: 4) (na końcu pro-

cesu lub jego uprzednio zdefiniowanego etapu) – już w pełni niewyrażane w zysku finansowym – nie może być podstawą ocen jakiejkolwiek polityki publicznej, a w szczególności polityki etnicznej. Prowadziłyby to bowiem do ignorowania kluczowych wartości innych niż dobrobyt finansowy (Zybała 2012: 309).

Czynniki, jakie w ramach oceny polityki publicznej należy brać pod uwagę, to charakterystyczna dla niej racjonalność oraz efektywność rozumiana w kategoriach długoterminowej i trwałej zmiany, a nie w ujęciu równoważenia lub multiplikowania zysku wynikającego z określonego poziomu wkładu. Takie czysto przeliczeniowe podejście jest raczej testem wydajności (Olejniczak 2008: 23), która w przypadku polityki etnicznej nie powinna być brana pod uwagę, w przeciwieństwie do ocen aktywności ekonomicznej.

W ramach oceny efektywności nie można uwzględniać jedynie bezpośrednich skutków poszczególnych jednostkowych działań ani nawet oceniać polityki pod względem osiągania jej głównych celów. W ramach polityki publicznej najistotniejsze jest samo podejmowanie działań, a właściwie dążenie do wyznaczonego celu poprzez zrjonalizowaną aktywność. Wpływ racjonalności na kwestię oceny, a także na projektowanie i realizację polityki publicznej przejawia się między innymi w możliwości rewizji przyjętych założeń. To jednak wymaga precyzyjnej oceny stanu początkowego, uwzględniającego przede wszystkim – choć nie jedynie – te czynniki, które w ramach polityki publicznej mają być modyfikowane. W praktyce realizacji polityk tego typu diagnozy są jednak rzadkością, niejednokrotnie podejmują badanie jedynie w ograniczonym zakresie lub analizują niekonstytuujące polityki elementy. To samo dotyczy okresowych rewizji założeń podstaw polityki ze względu na jej efektywność i weryfikację osiągania celów jednostkowych. Ponadto racjonalność polityki publicznej związana jest z podstawą jej dookreślenia i to z niej wynika możliwość, a właściwie konieczność oceny jej efektywności nie w prostym ujęciu równoważenia wkładu i skutków (kosztów i korzyści), ale koncentracji na zmianie wynikającej z porównania zdiagnozowanego stanu początkowego do stanu, jaki jest osiągany w toku realizacji polityki, z niemalże całkowitym pominięciem czynnika wkładu finansowego, a z pewnością z wyłączeniem z oceny efektywności polityki publicznej kwestii jej ekonomicznej opłacalności.

Zatem racjonalność wpływa nie tylko na sposób i zakres podejmowanych działań, ale jest także podstawą do oceny efektywności polityki publicznej, u której podstaw leży dążenie do założonego celu i efektywność polityczna. Co prawda, w zależności od kryteriów i zakresu badania niemalże zawsze istnieje możliwość uznania polityki publicznej za wy-

dajną (Sapru 2004: 173–175), wymaga to jednak odpowiedniego sformułowania warunków początkowych i celu, a także uznania (w ramach polityki i w ramach interesu publicznego), że efekty pozafinansowe są podstawą oceny wydajności, co w wielu przypadkach może być problematyczne (Nagel 1986: 102). Do tego, aby było to możliwe, potrzebne jest jednak odejście od systemu realizacji i oceny przyjmującego za podstawę potrzebę ponoszenia jak najniższych kosztów na rzecz wyznaczonego celu lub osiągnięcia jak najwięcej w wyniku ponoszonych określonych nakładów finansowych. Takie podejście wiąże się ze znaczeniem *equity* (kategorią *śluszości*) w polityce publicznej, ściśle odnoszącą się do kwestii etycznych, a nawet po części (choć nie w pełni słusznie) do sprawiedliwości społecznej.

Najczęściej *śluszość* jest sprzeczna z efektywnością i wydajnością. To zaś prowadzi do konieczności kompromisu pomiędzy nimi, i to w ramach zachowania nadrzędnego interesu publicznego (Rossell 1993: 164). W przypadku polityki etnicznej takie jej programowanie sprawia, że nie osiąga ona zakładanych celów, a jednocześnie wywołuje negatywną reakcję ze strony mniejszości. W tym miejscu ujawnia się konflikt interesów pomiędzy interesem wąskiej grupy a interesem publicznym. Jest to zarazem kwestia tego, kto powinien ponosić koszty realizacji polityki i osiągnięcia wytyczonych przez nią celów (Behn 1981: 199–201). Pojawia się zatem pytanie nie o samą definicję polityki publicznej, ale o to, co jest interesem publicznym. Przy założeniu, że wiąże się on jedynie z czynnikami ekonomicznymi i w konsekwencji – z taką skutecznością, nie ma tu miejsca na jakikolwiek kompromis. Dlatego też w ramach ogólnego podejścia do oceny realizacji działań w ramach polityki publicznej można brać pod uwagę grupę czynników, która wiąże się z kategoriami maksymalizacji i minimalizacją oraz korzyściami i kosztami i dąży do ich wydajnościowej optymalizacji zgodnie z zakładanymi celami (Nagel 1986: 99). Jednak takie niemalże mechaniczne przyporządkowywanie w ramach którejkolwiek z polityk publicznych nie daje szansy na realną ocenę długofalowej skuteczności działań i raczej wiąże się z oceną ich jednostkowych efektów, koncentrując się na policzalnych kosztach i korzyściach.

To *śluszość* ma być kategorią, która napędza samo istnienie i działanie polityki publicznej. Stanowi ona jej podstawę i jest jednym z najważniejszych czynników odróżniających ją od polityki jako takiej. W przypadku każdej polityki etnicznej należy brać pod uwagę czynnik kosztów po stronie grupy, które niemalże zawsze istnieją (przyjmując różnorodne formy), jednak nie zawsze muszą być akceptowane przez

mniejszość, nawet wówczas, gdy dzieli ona z projektantami polityki publicznej przekonanie o słuszności wytyczonych celów. W przypadku Romów tę ostatnią kwestię należy uznawać za co najmniej wątpliwą. Przyjmując *słuszność* jako podstawę etnicznej polityki publicznej, należy uznać, że to społeczeństwo większościowe jako lepiej wyposażone we wszelkie zasoby i dobra powinno ponosić większe (jedyne?) koszty, a zysk wynikający z realizacji polityki może być oceniany jedynie w sferze *słuszności*. Jednak nie można jej w takiej sytuacji traktować jako kwestii związanej ze sprawiedliwością społeczną, a raczej jako efekt praktycznej realizacji idei zakorzenionych w cywilizacji europejskiej, co i tak wiąże się z kosztami ponoszonymi przez demokratyczne społeczeństwo pragnące utrzymać swój ideowy paradygmat. Dlatego też w ramach tej kategorii musi dochodzić do swoistego zrównoważenia pomiędzy kosztami i korzyściami (Sapru 2004: 175–176) i pomiędzy rozkładem obciążeń kosztami (przede wszystkim pozafinansowymi).

4. Problemy polskiej polityki publicznej wobec Romów

Podstawowym problemem etnicznej polityki publicznej wobec Romów w PC UE jest jej główny cel, jakim jest włączenie ich w główny nurt życia społeczno-gospodarczego. Jednostkowe cele wiążą się z realizacją UR uwarunkowanej E2020 i odzwierciedlają się w strategiach narodowych i w konkretnych działaniach i programach skierowanych do tej mniejszości.

Włączenie to ma być równie odległe od złej i nieakceptowanej przez społeczeństwo demokratyczne asymilacji, jak i od modelu wielokulturowego. W rzeczywistości od wprowadzenia UR i nieznacznie wyprzedzającego przyjęcie strategii ogólnoeuropejskiego wniosku o niemożliwości realizacji założeń wielokulturowości (Szewczyk 2013c: 108), na podstawie programowych dokumentów UE trudno jest precyzyjnie zdefiniować, czym w rzeczywistości ma być integracja Romów. Włączenie natomiast przyjmuje prostą formę dopełniania zasad wynikających z założeń E2020, jednak poza osiągnięciem jednostkowych wskaźników określonych w UR nie niesie ze sobą żadnych długoterminowych modeli rozwiązania trudnej sytuacji, w jakiej pozostają Romowie. Pomimo to uznano je natomiast za główną metodę rozwiązywania wszystkich problemów Romów i za ich nadrzędną potrzebę, a ta zgodnie z definicją polityki etnicznej, powinna być zaspokajana w ramach ustrojowych i społecznych interesów państwa (Chałupczak 2014: 17–18). Problem polega na tym, że potrzeba ta jest – ze względu na niewystarczającą wiedzę, odmienny sposób pojmowania

świata i odmienny paradygmat wartości – nieświadomiona przez Romów, nawet w przypadku większości liderów.

To, że Romowie nie wiedzą o tym, że włączenie (równoznaczne z porzuceniem własnej tradycji kulturowej) ma być dla nich nadzieją i ratunkiem, jest pierwszym z kilku różnorodnych problemów związanych z realizacją polityki publicznej wobec tej grupy. Ich własna kulturowa wizja świata opierająca się na kilkusetletnich doświadczeniach przetrwania w niesprzyjającym środowisku społecznym Europy ukształtowała podstawy nieufności wobec świata zewnętrznego i silną potrzebę wewnętrznej spójności. Pomimo podkreślanego przez wielu autorów braku (odtwarzanej od końca pierwszej dekady XXI w. w szczególności w związku z romskim holokaustem) romskiej pamięci zbiorowej (Baar van 2015: 77–79), nie oznacza to jednak braku historii i przejawia się ona wyraźnie w ukształtowanym systemie wartości służących przeżyciu ich zbiorowości jako odrębnej grupy. To, co jest postrzegane przez przedstawicieli społeczeństwa większościowego jako równe traktowanie i oferowanie szansy, z wewnątrz kulturowego spojrzenia Romów może służyć rozbiciu ich – najważniejszej – jedności. Wiele elementów ich stylu życia może ulegać zmianie i mogą się dostosowywać, jednak sam paradygmat pozostaje niezmienny – jest nim bycie Romem, choć bywa ono różnorodnie postrzegane przez różne grupy. Dlatego też Romowie zaakceptują i wykorzystają niemalże każdą oferowaną możliwość poprawy sytuacji ekonomicznej, jednak w dalszym ciągu w ogóle ich społeczności, nie porzucą wartości, które tworzą ich tożsamość, co w oczywisty sposób wiązałoby się z ich pewnym włączeniem w główny nurt życia społecznego i gospodarczego Europy.

Z takim ukształtowaniem romskiego świata wiąże się niebagatelny problem braku diagnozy. I to nie prostej diagnozy dotyczącej choćby licznie zarejestrowanych bezrobotnych Romów albo procentu młodzieży romskiej przerywającej naukę. W przypadku tej mniejszości – niepozycjującej się do odpowiedzialności za kształt obcego (nieromskiego) świata – jakakolwiek diagnoza ilościowa jest obciążona błędem wynikającym ze sposobu uzyskania danych. Świadczy o tym choćby niemożliwość precyzyjnego stwierdzenia, ilu Romów zamieszkuje Unię Europejską, a dane dotyczące poszczególnych PC są różnorodne w zależności od źródła (por. przypis 2). Natomiast prawdziwej i identyfikującej realne potrzeby Romów diagnozy jakościowej po prostu nie ma⁶. Wymaga ona bowiem uznania skrajnej różnorodności romskich grup, trudnej – poprzez konieczność zaakceptowania badającego – i długotrwałej obserwa-

⁶ Tych warunków nie spełniają nawet bardzo szczegółowe i rzetelne badania Agencji Praw Podstawowych UE i Open Society Foundation z pierwszej dekady XXI w.

cji uczestniczącej, a także koncentracji na składnikach badania nieskażonych błędem internalizacji⁷, zatem odnoszących się do prawdziwych podstaw życia Romów, w tym do fundamentalnego Romanipen. Ostatnią koniecznością jest uznanie, że wyniki – bez względu na to, jak bardzo nie pasują do zdeterminowanej rozwojowo Europy – opisują prawdziwą romską rzeczywistość i potrzeby tej społeczności.

Efektom braku diagnozy jest niemożliwość określenia rzeczywistych problemów społeczności i, co za tym idzie, realnych celów polityki publicznej (Szarfenberg 2015: 44). Skutkuje on także wyznaczeniem celów odpowiadających paradygmatowi społeczeństwa większościowego, natomiast niemających odzwierciedlenia w romskiej rzeczywistości, z czego wynika niemożliwość ich osiągnięcia. Sięgając do teorii zarządzania publicznego, powstaje w ten sposób model polityki publicznej pozbawiony rzetelnej definicji problemu, choć mającej kolejne fazy: jej sformułowanie, legitymizację działań i wprowadzenie w życie rozwiązań. Problem pojawia się jednak przy próbie oceny działań i ich korekty (Hausner 2007: 51).

W wyniku braku diagnozy trudno jest zatem oczekiwać rzetelnych ocen efektywności romskiej polityki publicznej. W Polsce jakiegokolwiek oceny sprowadzają się bądź do analiz pojedynczych projektów lub całych programów, bądź do analiz zewnętrznych wybranych aspektów ich realizacji. Na płaszczyźnie UE coroczne sprawozdania PC stanowią podstawę do pozornie kompleksowych ocen, jednak nie tylko odnoszą się one przede wszystkim do elementów zaprojektowanych w ramach paradygmatu spójności, ale ponadto niejednokrotnie subsydiarny dystans i brak kompleksowego oglądu zagadnienia opartego na specjalistycznej wiedzy prowadzi do pozytywnej oceny elementów aktywności państwa (francuskie wioski asymilacyjne), które należałoby określić jako szkodliwe (Szewczyk 2013b: 44). Nawet traktując zarówno polskie, jak i unijne oceny jako możliwe podstawy do rewizji polityki, to jednak możliwość ta jest uzależniona od okresów programowania. I choć polski program rządowy i system wykorzystania nowych funduszy strukturalnych na rzecz społeczności romskiej opierają się na rzetelnych analizach wcześniejszych działań, a KE projektowała UR w oparciu o doświadczenia PC, to jednak nie ma możliwości zmiany kluczowych założeń programów w trakcie ich realizacji, co przy przyjętej perspektywie do 2020 r. nie daje zbyt wiele możliwości reagowania adekwatnego do

⁷ Dobrym, choć negatywnym przykładem złej analizy Cyganów Górskich (Bartosz 2009: 268–271) jest książka jednej z polskich badaczek, opierającej prawidłowo wypracowane wnioski na błędnych przesłankach i nieprawdziwym opisie rzeczywistości przedstawionym jej przez badanych Romów.

zmiennej sytuacji i racjonalnego dostosowywania kształtu praktycznej realizacji polityki. Ponadto każda ocena podtrzymuje tradycyjne oczekiwania związane nie z efektywnością polityki, lecz z efektywnością programów jako takich i oczekuje jak największego zysku w wyniku wykorzystania określonych nakładów. A w takiej perspektywie jakiegokolwiek działania skierowane do Romów – o ile w ogóle mają szansę wpłynąć na długoterminową zmianę ich sytuacji w Europie – są nierentowne, kosztowne i nie przynoszą natychmiastowych (lub żadnych) wymiernych efektów i korzyści.

Ostatnią, choć najistotniejszą kwestią jest sposób traktowania Romów przez społeczeństwo większościowe. Potrzeba zniesienia dyskryminacji jest co prawda wskazywana w programowych podstawach UR, jednak nie jest ona kluczowa, gdyż ma być skutkiem włączenia i produktywizacji, a nie stanowić podstawę do ich wprowadzenia. O wiele lepiej przedstawiają się założenia polskiego rządowego programu, jednak i one nie skutkują działaniami mogącymi zmieniać stereotypy czy choćby podnosić poziom akceptacji tej społeczności. Od wielu lat konsekwentnie wyniki nie tylko polskich badań sympatii do poszczególnych grup narodowych lokują Romów niemalże na końcu listy (Ag 2016; *Romowie najmniej...*), a poziom dyskryminacji pozostaje niezmienny, zdobywając kolejne przestrzenie dyskursu (Odrzywołek 2015).

Tak społeczeństwo, jak i instytucjonalny system UE nie jest w stanie zaakceptować kilkusetletniego pozostawania Romów poza głównym nurtem życia społecznego. Współcześnie, w demokratycznych społeczeństwach PC są oni oceniani negatywnie, zawsze w perspektywie ich odmienności, a nie tego, że są mieszkańcami Europy, i to w większości posiadającymi obywatelstwo UE.

Podsumowanie

W ujęciu ogólnym, biorąc pod uwagę wszystkie wskazane podstawy, uwarunkowania, składniki, cele oraz problemy związane z realizacją i oceną modernistycznej polityki publicznej wobec Romów, nie można określić jej jako polityki nieefektywnej. Z pewnością jest natomiast nieskuteczna (poza efektywnością realizacji jednostkowych działań i wobec oczekiwań proromskich strategii) i kosztowna (w ujęciu nakładów i zysków). Jednak jako polityka publiczna kształtowana bez możliwości rzetelnej diagnozy, z licznymi nierozwiązanymi problemami dotyczącymi jej podstaw, może jako taka istnieć i dalej – zmieniając się i w dłuższej perspektywie czasu – funkcjonować. W znacznej mierze wynika to z kategorii *szuszości* i humanistycznych oraz demokratycznych wartości, na ja-

kich opera się europejskie społeczeństwo. W ich ramach nie można się poddać oczekiwaniom (zgodnym w pewien zdeformowany sposób z definicją polityki etnicznej) Romów, aby ich całkowicie wyłączyć z systemu. Co najmniej muszą być oni traktowani tak, jak każdy obywatel pozostający w szczególnie złej – z punktu widzenia większości – sytuacji.

Bibliografia

- Ag 2016, *CBOS zbadał stosunek Polaków do innych narodowości. Kogo lubimy najbardziej?*, 8.04.16, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19886483,sondaz-cbos-polacy-najbardziej-lubia-czechow-i-wlochow-najmniej.html> (30.04.2016).
- Baar H. van, *Ustanawianie pamięci i trud budowania tożsamości. Refleksja nad ruchem romskim i jego historiografią*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Bartosz A. 2009, *Gdzie te wozy kolorowe*, „Studia Romologica”, nr 2.
- Behn R.D. 1981, *Policy Analysis and Policy Politics*, „Policy Analysis”, Vol. 7, No. 2.
- Chałupczak H. 2014, *Paradygmat badawczy polityki etnicznej jako polityki publicznej państwa [w:] Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce i Europie: aspekty polityczne i społeczne*, red. A. Sakson, Toruń.
- Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions National Roma Integration Strategies: a first step in the implementation of the EU Framework COM(2012) 226 final SWD(2012) 133 final (21.05.2012).
- Crepaldi C., Boccagni P., Barbera M., Naaf S., Scarpa S., Pesce F., Radu M. 2008, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU* (IP/A/EMPL/FWC/2006-05/SC4), European Parliament Think Tank, Policy Department Economic and Scientific Policy, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET\(2008\)408582](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EMPL_ET(2008)408582) (2.09.2014).
- Declaration of a Roma Nation 2011*, <http://www.hartford-hwp.com/archives/60/132.html> (1.09.2015).
- European Commission 2010, *Vademecum. The 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion*, Luxembourg. DOI: 10.2767/22771.
- Hausner J. 2007, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. KOM(2011) 173 wersja ostateczna (5.04.2011).
- Komunikat Komisji Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna (3.03.2010).
- Kwadrans Ł. 2008, *Edukacja Romów. Studium porównawcze na przykładzie Czech, Polski i Słowacji*, Wrocław-Wałbrzych.
- Laat J. de 2010, *Economic Costs of Roma Exclusion*, Berlin.
- Manzoor A. 2014, *A Look at Efficiency in Public Administration: Past and Future*, <http://sgo.sagepub.com/content/4/4/2158244014564936> (7.04.2016).
- Marcinčin A., Marcinčinová L. 2009, *The Cost of Non-Inclusion. The key to integration is respect for diversity*, Bratislava.

- Nagel S.S. 1986, *Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation*, „Policy Studies Review”, Vol. 6, No. 1 DOI: 10.1111/j.1541-1338.1986.tb00651.x.
- Odrzywołek K. 2015, *Mowa nienawiści wobec społeczności romskiej na podstawie memów internetowych*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Olejniczak K. 2008, *Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji [w:] Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki*, red. K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Warszawa.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020*, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie ochrony mniejszości i polityka walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie 2005/2008(INI).
- Romowie najmniej akceptowani w Europie Zachodniej*, 5.1215 <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1643051,1,romowie-najmniej-akceptowani-w-europie-zachodniej.read> (30.04.2016).
- Rossell C. 1993, *Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies. The case of School Desegregation*, „American Politics Quarterly”, Vol. 21 No. 2 DOI: 10.1177/1532673x9302100201.
- Sapru R.K. 2004, *Public Policy: Formulation, Implementation and Evaluation*, New Delhi.
- Szarfenberg R. 2002, *Racjonalność decyzji w polityce społecznej*, Referat wygłoszony na konferencji WDiNP UW w 2002 r., <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/refwdinp.pdf> (21.04.2015).
- Szarfenberg R. 2015, *Konkretyzacja i koordynacja celów polityki publicznej w wielopostaciowym rządzeniu. Przykład celu Unii Europejskiej w zakresie ubóstwa*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 2(6).
- Szewczyk M. 2012, *Spoleczność romska – instytucjonalne wyzwanie dla paradygmatu spójności Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 26.
- Szewczyk M. 2013a, *Kulturowy wymiar europeizacji polityki UE wobec Romów [w:] 25 lat funkcjonowania mniejszości narodowych, etnicznych i regionalnych w demokratycznej Polsce*, red. E. Subocz, Olsztyn.
- Szewczyk M. 2013b, *Strategia UE dotycząca wspólnych ram integracji Romów. Korelacje na poziomie krajowym [w:] Studia o Romach w Polsce i Europie*, red. P. Borek, Kraków.
- Szewczyk M. 2013c, *Unia Europejska i Romowie. System wobec kultury etnicznej*, Tarnów.
- Szewczyk M. 2014, *Zintegrowane podejście do społeczno-gospodarczego wymiaru romskiego dylematu: rozwiązania Unii Europejskiej i polska płaszczyzna krajowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 39.
- Szewczyk M. 2015, *Unia Europejska – Romowie. Wzajemne uwarunkowania polityki*, „Studia Romologica”, nr 8.
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016.
- Zybała A. 2012, *Polityka a polityka publiczna*, Warszawa.
- Zybała A. 2013, *Problemy zbiorowe, polityki publiczne, z dr. Andrzejem Zybałą z Collegium Civitas i KSAP rozmawia Krystyna Hanyga*, http://www.sprawynauki.edu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=2440:problemy-zbiorowe-polityki-publiczne&catid=305&Itemid=30 (7.09.2015).