

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2010
KOM(2010) 133 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie

1. KONTEKST

Unia Europejska i jej państwa członkowskie mają szczególne obowiązki wobec Romów, którzy żyją we wszystkich państwach członkowskich, krajach kandydujących oraz potencjalnych krajach kandydujących. Karta Praw Podstawowych określa wartości, na których opiera się UE. Te wartości należy zastosować w praktyce, aby poprawić sytuację ludności romskiej, która stanowi największą mniejszość etniczną w UE.

Integracja Romów jest też zgodna z priorytetem „wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu” strategii UE 2020, a w szczególności z jej projektem przewodnim pt. „Europejski program walki z ubóstwem”. Pełna integracja Romów może przynieść istotne korzyści gospodarcze dla naszych społeczeństw, szczególnie w krajach o zmniejszającej się liczbie ludności, które nie mogą sobie pozwolić na wykluczenie dużej części potencjalnych zasobów pracowników.

Znaczna część z 10-12 milionów Romów w Europie żyje jednak w sytuacji skrajnej marginalizacji zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich, oraz w bardzo złych warunkach społeczno-ekonomicznych. Dyskryminacja, społeczne wykluczenie i segregacja, na które narażeni są Romowie, wzajemnie się pogłębiają. Romowie napotykają na ograniczenia w dostępie do wysokiej jakości kształcenia i trudności w integracji na rynku pracy, mają w związku z tym niskie zarobki i zły stan zdrowia, które z kolei skutkują wyższą śmiertelnością i krótszym średnim trwaniem życia w porównaniu z nie-Romami. Wykluczenie Romów pociąga za sobą nie tylko znaczne ludzkie cierpienie, ale także istotne koszty bezpośrednie dla budżetów publicznych oraz koszty pośrednie spowodowane stratami w zakresie wydajności.

Złożoność i współzależność tych problemów wymagają trwałych rozwiązań odnoszących się do wszystkich aspektów ubóstwa Romów w sposób zintegrowany. Równocześnie należy się zająć niskim poziomem wykształcenia, barierami na rynku pracy, segregacją w dziedzinie mieszkalnictwa i innych obszarach oraz złym stanem zdrowia.

Począwszy od grudnia 2007 r. w szeregu konkluzji Rady Unii Europejskiej wyrażono poparcie dla opinii Komisji uznającej, iż Unia Europejska dysponuje już mocną bazą narzędzi prawnych i finansowych oraz środków w zakresie koordynacji polityki służących wspieraniu integracji Romów, można jednak dołożyć starań, by je skuteczniej wykorzystywać¹. Rada potwierdziła, że sprostanie wyzwaniu integracji Romów jest wspólnym obowiązkiem państw członkowskich i Unii Europejskiej, w ramach ich właściwych i uzupełniających się kompetencji, oraz w sposób zdecydowany włączyła integrację Romów w zakres unijnej

¹ Zgodnie z komunikatem „Niedyskryminacja i równość szans: odnowione zobowiązanie”, COM(2008)420.

polityki.² Obecne trzy prezydencje uznały społeczną i gospodarczą integrację Romów za jeden ze swoich priorytetów³.

Należy włączyć środki stosowane w celu przeciwdziałania wykluczeniu Romów w szersze ramy europejskiej polityki równości, integracji i wzrostu oraz optymalizować wykorzystanie narzędzi prawnych i finansowych dostępnych także dla ogółu społeczeństwa. Nadrzędnym celem jest społeczeństwo integracyjne, a nie nowa forma segregacji etnicznej: każde osiągnięcie w dziedzinie integracji Romów oznacza również postęp w integracji wszystkich mniejszości etnicznych w UE i odwrotnie.

Celem niniejszego komunikatu, w kontekście zbliżającego się „Drugiego szczytu w sprawie Romów”, jest przedstawienie, w jaki sposób Unia Europejska będzie realizować swój wkład w pełną integrację społeczną i gospodarczą Romów, na podstawie dotychczasowych postępów.

2. DOTYCHCZASOWE POSTĘPY

Jak pokazuje załączone sprawozdanie, w państwach członkowskich oraz na poziomie UE dokonał się od 2008 r. postęp⁴. Od 2009 r. przedmiotem działań UE nie jest już analiza problemów lecz rozpoznanie, w jaki sposób można skuteczniej wykorzystywać istniejące narzędzia oraz zająć się sytuacją Romów z punktu widzenia różnych obszarów polityki, w tym zatrudnienia, włączenia społecznego, zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa, młodzieży i kultury.

Kontynuowane jest egzekwowanie i dalszy rozwój prawodawstwa UE w dziedzinach niedyskryminacji, swobody poruszania się, ochrony danych oraz walki z rasizmem. Komisja monitorowała także transpozycję właściwego dorobku prawnego UE w krajach kandydujących oraz potencjalnych krajach kandydujących. Uzupełnieniem tych działań było uwzględnienie szczególnych zagadnień dotyczących Romów w pracach Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, sieci wyspecjalizowanych organów ds. równości (EQUINET), szkoleniach dla prawników praktyków oraz kampanii informacyjnej Komisji Europejskiej „Za różnorodnością. Przeciw dyskryminacji”.

„Platforma europejska na rzecz integracji Romów”, złożona z kluczowych dla integracji Romów przedstawicieli instytucji UE, organizacji międzynarodowych, rządów państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego, działa od kwietnia 2009 r. na rzecz wymiany dobrych praktyk i doświadczeń oraz jako zachęta do współpracy między jej uczestnikami. Jej celem jest poprawa spójności i skuteczności równoległych procesów politycznych na szczeblu krajowym, europejskim i międzynarodowym z myślą o tworzeniu synergii. „Wspólne podstawowe zasady integracji Romów”, sformułowane podczas procesu tworzenia Platformy i zaczerpnięte z doświadczeń udanych inicjatyw w zakresie integracji Romów, oferują decydentom na wszystkich szczeblach praktyczne ramy wskazujące, jak z powodzeniem opracowywać i realizować takie inicjatywy⁵.

² Posiedzenia Rady Europejskiej: Dokumenty Rady 16616/1/07 oraz 11018/1/08 REV1; Rada do Spraw Ogólnych: Dokument Rady 15976/1/08 REV 1, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów: Dokumenty Rady 9721/2/09 REV2 and 10394/09.

³ Dokument Rady 16771/09

⁴ SEC(2010).

⁵ Dokument Rady 10394/09, załącznik.

Przykładowo, drugą z dziesięciu zasad wykorzystano w 2009 r. dla uzasadnienia wniosku Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jego celem jest pomoc skrajnie zmarginalizowanym społecznościom – w szczególności, lecz nie wyłącznie, społecznościom romskim – w 27 państwach członkowskich poprzez współfinansowanie, wraz z Europejskim Funduszem Społecznym, interwencji dotyczących nowo budowanych i odnawianych mieszkań na obszarach miejskich i wiejskich, w ramach zintegrowanego podejścia obejmującego działania w zakresie edukacji, zatrudnienia, opieki społecznej i ochrony zdrowia.

Większość państw członkowskich kładzie większy nacisk na koordynację wewnętrzną i włączenie do działań społeczności romskich. Niektóre państwa członkowskie zaczęły korzystać z możliwości kompleksowego programowania i łączonych instrumentów polityki spójności.

Państwa członkowskie chcą włączyć kwestie dotyczące Romów do głównego nurtu swoich działań i korzystać z wzajemnego uczenia się i wzajemnych ocen w poszukiwaniu sposobów doskonalenia inicjatyw w sprawie desegregacji oraz dostępu do edukacji, zatrudnienia i podstawowych usług społecznych. Właściwym forum wymiany informacji i doświadczeń oraz strategii i metod podejścia, a także tworzenia wiedzy, jest „Europejska sieć na rzecz włączenia społecznego i Romów” (EURoma) działająca w ramach funduszy strukturalnych.

W mającym się wkrótce ukazać sprawozdaniu z przeprowadzonego w 2009 i 2010 r. na zamówienie Komisji badania na temat „Działan podejmowanych w celu skuteczniejszego oddziaływania polityk, programów i projektów dotyczących włączenia społecznego i niedyskryminacji ludności romskiej w UE” przedstawione zostaną czynniki decydujące o sukcesie oraz dobre praktyki.

Wiele z tych działań otrzymało wsparcie z funduszy strukturalnych UE, zwłaszcza z EFS⁶. W zgodzie z konkluzjami Rady do Spraw Ogólnych z grudnia 2008 r. oraz rezolucją Parlamentu Europejskiego z marca 2009 r. Komisja zwiększyła swoje wysiłki na rzecz pełnego wykorzystania tych instrumentów. W szczególności Komisja nawiązała dwustronną współpracę z rządami państw członkowskich, aby wesprzeć je w lepszym wykorzystaniu unijnych funduszy strukturalnych dla celów integracji Romów. Poprawiła się również skuteczność EFS, dzięki nasileniu monitorowania i oceny projektów dotyczących Romów oraz rozpowszechnianiu w całej Europie środków, które uznano za szczególnie efektywne.

Komisja Europejska realizuje także zainicjowany przez Parlament Europejski pilotażowy projekt integracji Romów (5 milionów euro, lata 2010-2012) w zakresie wczesnej edukacji, samozatrudnienia z pomocą mikrokredytów oraz publicznej świadomości, w szczególności w krajach o dużej liczbie ludności romskiej. Projekt ten ma za zadanie również zbadać metody gromadzenia danych oraz analizy scenariuszy alternatywnych dla celów oceny interwencji w tych trzech obszarach.

3. WYZWANIA NA PRZYSZŁOŚĆ

Wcześniejsza analiza unijnych instrumentów i polityki⁷ oraz sprawozdanie z postępu prac 2008-2010⁸ potwierdzają, że te instrumenty i dziedziny polityki na ogół są właściwe dla

⁶ Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)
⁷ SEC(2008) 2172.

wspierania integracji Romów, nawet na dużą skalę. Pytanie, jak sprawić, aby ich potencjał został należycie wykorzystany.

Szereg europejskich i międzynarodowych podmiotów prowadzi obecnie równoległe procesy polityczne mające na celu integrację Romów. Należą do nich dziedziny polityki UE istotne dla integracji Romów, plan działania OBWE na rzecz udziału Romów i Sinti w życiu publicznym i politycznym (przyjęty w 2003 r. i podpisany przez 55 państw)⁹, zalecenia Rady Europy oraz rezolucje Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego¹⁰, a także krajowe plany działań przyjęte i realizowane przez 12 krajów uczestniczących w „Dekadzie integracji Romów 2005–2015”¹¹. Rezultaty tych działań są różne w zależności od podstaw prawnych, instrumentów, zasobów i zaangażowania podmiotów. Na dodatek są one tylko luźno skoordynowane za pośrednictwem nieformalnej grupy kontaktowej organizacji międzynarodowych na rzecz Romów, Sinti i Trawelerów¹².

Do przyszłych wyzwań należą:

- Lepsza współpraca pomiędzy europejskimi, krajowymi i międzynarodowymi podmiotami oraz przedstawicielami społeczności romskich, opierająca się na podjętych w ciągu ostatnich 5-10 lat zobowiązaniach na rzecz integracji Romów;
- Przekładanie tych zobowiązań i współpracy na pozytywne zmiany na poziomie lokalnym. Do tego należy dodać zwiększoną odpowiedzialność i możliwości działania ze strony administracji lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego oraz samych Romów w zakresie inicjowania i realizowania projektów, programów i polityk.
- Skuteczniejsze komunikowanie korzyści wynikających z integracji Romów dla lokalnego i krajowego rozwoju gospodarczego i społecznego¹³. Społeczna i gospodarcza integracja Romów jest procesem dwukierunkowym, który wymaga zmiany nastawienia zarówno większości społeczeństwa, jak i członków społeczności romskich i ich liderów;
- Promowanie zintegrowanego wykorzystania unijnych środków, aby stawić czoło wielowymiarowym problemom wykluczenia Romów;

⁸ SEC(2010)....

⁹ Decyzja OBWE nr 3/30, Plan działania OBWE na rzecz poprawy sytuacji Romów i Sinti na obszarze OBWE (MC.DEC/3/03).

¹⁰ W szczególności: Zalecenia Komitetu Ministrów 2006/10 (dostęp do opieki zdrowotnej); 2005/4 (warunki mieszkaniowe); 2004/14 (przemieszczanie się i obozowiska Trawelerów); 2001/17 (sytuacja gospodarcza i zatrudnienie); 2000/4 (edukacja dzieci romskich/cygańskich); 1983/1 (nomadowie bezpaństwowi oraz nomadowie o nieustalonej narodowości); 1975/13 (sytuacja społeczna nomadów); http://www.romadecade.org/decade_action_plans

¹² Współorganizatorami nieformalnej grupy kontaktowej są urząd przewodniczącego Rady i Rada Europy. Skupia ona przedstawicieli instytucji UE, organizacji międzynarodowych i inicjatyw wielostronnych (organizacji ONZ, Banku Światowego, OBWE, Dekady na rzecz integracji Romów 2005-2015); państw członkowskich (reprezentowanych przez poprzednią, obecną i przyszłą prezydencję) oraz społeczeństwa obywatelskiego. Grupa ta stanowi forum wymiany informacji na temat bieżących działań prowadzonych w ramach kompetencji uczestniczących organizacji.

¹³ Komisja wykorzystuje kluczowe przesłanie „Romowie w Europie: wspieraj integrację z korzyścią dla wszystkich” w określonych materiałach drukowanych i audiowizualnych.

- Opracowywanie konkretnej polityki desegregacji, szczególnie w dziedzinie edukacji i mieszkalnictwa, wspieranej z funduszy strukturalnych;
- Zwrócenie szczególnej uwagi na mikroregiony znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji;
- Włączenie problematyki integracji Romów do ogólnych obszarów polityki w zakresie edukacji, zatrudnienia, zdrowia publicznego, infrastruktury i miejskiego planowania przestrzennego oraz rozwoju gospodarczego i terytorialnego, zamiast traktowania jej jak osobnej polityki. Dobre praktyki i skuteczne modele, które sprawdziły się w projektach, powinny być lepiej rozpowszechniane i stać się integralną częścią polityki.

Komisja, państwa członkowskie i inne podmioty powinny zatem skoncentrować swoje wysiłki na sprostaniu tym wyzwaniom poprzez poprawę skuteczności polityki zarówno od strony merytorycznej, jak i w zakresie procedur.

3.1. Środki polityczne służące skutecznej integracji Romów

3.1.1. Instrumenty finansowe

Fundusze strukturalne UE, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) stanowią prawie połowę rocznego budżetu Unii Europejskiej i są istotnym czynnikiem przemian.

Z informacji na temat wykorzystania tych instrumentów wynika, że nie brakuje, ogólnie rzecz biorąc, dostępnych funduszy na wspieranie dobrze się zapowiadających działań politycznych i programów. Istnieją jednak przeszkody uniemożliwiające niektórym państwom członkowskim wykorzystanie tych funduszy na cele związane z integracją Romów, obejmujące wady w planowaniu i programowaniu oraz obciążenia administracyjne. Jak pokazują udane przykłady, zintegrowane strategie uwzględniające złożoność problemów stanowiących podłoże marginalizacji społeczności romskich są znacznie bardziej skuteczne niż pojedyncze projekty dotyczące tylko jednego lub dwóch zagadnień. Do przeszkód należą także powściągliwość na poziomie lokalnym oraz brak świadomości politycznej i możliwości politycznych wśród administracji lokalnych i społeczności romskich. Te trudności można pokonać, stosując środki zachęcające lub zapewniając odpowiednie wsparcie i ekspertyzę, w tym pomoc techniczną w ramach funduszy strukturalnych UE. Komisja z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy organizacji pozarządowych wspierające budowanie potencjału (na przykład inicjatywę Open Society Institute „Making the Most of EU Funds for Roma” (najlepsze wykorzystanie unijnych funduszy dla Romów)). Ponadto upodmiotowienie Romów, a w szczególności udział w procesie podejmowania decyzji romskich kobiet, które odgrywają rolę łącznika pomiędzy rodziną i społeczeństwem, okazało się być istotnym czynnikiem zapewniającym powodzenie każdego środka.

Aby wesprzeć państwa członkowskie w realizacji polityki przynoszącej widoczne efekty w terenie, w 2009 r. Komisja rozpoczęła serię dwustronnych spotkań wysokiego szczebla w państwach członkowskich z udziałem decydentów politycznych, przedstawicieli administracji i instytucji najwyższego szczebla, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym oraz przedstawicieli społeczności romskich. Spotkania te przygotowują grunt pod uzgodnienie celów w zakresie zwiększonego wykorzystania unijnych funduszy na integrację Romów poprzez wyznaczenie konkretnych, znaczących celów pośrednich.

Komisja zachęca do zintegrowanego programowania na większą skalę, łączącego działania podlegające pod różne programy operacyjne, wspierając interwencje stosujące podejście międzysektorowe w rozwiązywaniu problemów społeczności romskich. Komisja z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy państw członkowskich, które stawiają desegregację za warunek dostępu do funduszy strukturalnych, i uznaje, że jest to w pełni zgodne z wymogiem unikania wszelkiej dyskryminacji przy wdrażaniu funduszy¹⁴.

Komisja zachęca też państwa członkowskie do włączania społeczności romskiej w proces planowania wykorzystania funduszy poprzez praktyczne zastosowanie zasady partnerstwa tak, aby zapewnić uczestnictwo Romów na każdym etapie procesu, od opracowywania programów po ich ocenę, a także, aby wspierać budowanie potencjału wśród romskiego społeczeństwa obywatelskiego i administracji lokalnych. Z zadowoleniem przyjmuje też wysiłki na rzecz uproszczenia procedur składania wniosków oraz bardziej systematycznego wypłacania zaliczek zwycięskim kandydatom.

3.1.2. Podejście zintegrowane w ramach głównego nurtu polityki

Choć warunki życiowe wielu społeczności romskich charakteryzują liczne, wzajemnie pogłębiające się problemy, sposoby ich rozwiązywania zbyt często nie mają nic wspólnego z ogólną polityką w zakresie edukacji, zatrudnienia, zdrowia publicznego czy odnowy obszarów miejskich. Nadal króluje tendencja do skupiania się na pojedynczych rozwiązaniach, takich jak promowanie zatrudnienia Romów lub odnowa romskich osiedli, wprowadzanych za pomocą krótkoterminowych projektów i programów, które nie są trwałe.

Jak podkreślił w 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny¹⁵, włączenie problematyki Romów do głównego nurtu wszystkich istotnych dziedzin polityki europejskiej i krajowej rokuje największe nadzieje na osiągnięcie integracji. Przykładem takiego podejścia są wspólne działania dotyczące nierówności w dziedzinie zdrowia podejmowane na podstawie strategii zabezpieczenia społecznego i włączenia społecznego oraz strategii UE w zakresie ochrony zdrowia¹⁶. W 2009 r. Komisja położyła szczególny nacisk na kwestię Romów w kontekście strategii lizbońskiej. Na podstawie krajowych programów reform w państwach członkowskich przeanalizowano krajowe wyniki działań i decyzje polityczne dotyczące integracji Romów na rynku pracy i włączono je do wspólnego sprawozdania w sprawie zatrudnienia 2008/2009. Włączenie problematyki Romów do głównego nurtu polityki nie unieważnia promowania rozwiązań zintegrowanych i dostosowanych do konkretnych potrzeb uwzględniających specyficzną sytuację społeczności romskich w państwach członkowskich.

Częstsza wymiana doświadczeń między krajowymi administracjami na temat udanych programów dotyczących Romów może być rozwijana poprzez uczestnictwo państw członkowskich w europejskiej sieci na rzecz włączenia społecznego i Romów w ramach funduszy strukturalnych (EURoma). Sieć ośrodków akademickich zajmujących się problematyką romską, wspierana przez Komisję i Radę Europy, zapewni podstawy wiedzy dla inicjatyw dotyczących Romów i stworzy silniejszy pomost między nauką a polityką.

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, w szczególności art. 16

¹⁵ Opinia rozpoznawcza, Integracja mniejszości etnicznych/Romów, SOC(263), EESC 1207/2008, ust. 5.3.

¹⁶ Komunikat „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE”, COM(2009)567.

Zorganizowana współpraca państw członkowskich w ramach istniejących otwartych metod koordynacji ma pierwszorzędne znaczenie w centralnych obszarach edukacji, zatrudnienia i włączenia społecznego dla włączenia problematyki romskiej do głównego nurtu polityki krajowej. Komisja może mieć wpływ na ten proces, pomagając w wymianie doświadczeń i dobrych praktyk.

Zwiększanie skuteczności środków politycznych

Komisja podejmie następujące kroki:

- nadal będzie organizować dwustronne spotkania wysokiego szczebla w państwach członkowskich oraz śledzić późniejsze dokonania. Do końca 2013 r. podsumuje rezultat tych wizyt.
- nakłaniać będzie państwa członkowskie do podjęcia działań gwarantujących, że interwencje finansowane z funduszy strukturalnych promują równość szans i zwalczają segregację;
- zachęcać będzie państwa członkowskie do wykorzystywania sieci EURoma w celu wymiany najlepszych praktyk;
- wspierać będzie sieć ośrodków prowadzących badania w dziedzinie problematyki romskiej, aby poprawić łączność między nauką a polityką;
- zachęcać będzie państwa członkowskie do rozwijania odpowiednich narzędzi i metod oceny jako warunku dla opracowywania polityki w zakresie integracji Romów opartej na dowodach, na podstawie doświadczeń zebranych między innymi podczas oceny pilotażowego projektu integracji Romów;
- wzmacniać będzie koordynację między EFRR, EFS i EFRROW¹⁷, w szczególności na poziomie regionalnym i lokalnym, przy wykorzystaniu funduszy, w celu promowania i ułatwiania stosowania zintegrowanego podejścia w zakresie mieszkalnictwa (zgodnie z przepisami zmienionego art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EFRR) lub w innych dziedzinach;
- dostarczać będzie państwom członkowskim informacji i pomocy technicznej w zakresie skutecznego wykorzystania funduszy strukturalnych i funduszu rozwoju obszarów wiejskich do celów rozwiązywania problemów społeczno-gospodarczego wykluczenia Romów.
- uwzględni wyniki oceny interwencji na rzecz Romów realizowanych w ramach funduszy strukturalnych UE, pilotażowego projektu integracji Romów oraz badania dotyczącego udanych projektów, programów i polityki w zakresie integracji Romów przy opracowywaniu kolejnych edycji programów i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej;
- zajmie się problematyką integracji Romów przy opracowywaniu i wdrażaniu projektu przewodniego pt. „Europejski program walki z ubóstwem” zgłoszonego przez Komisję jako część strategii UE 2020;

¹⁷

Art. 9. rozporządzenia ogólnego w sprawie funduszy strukturalnych UE.

- zaprosi państwa członkowskie do podjęcia problematyki romskiej w sprawozdaniach dotyczących wdrażania krajowej polityki we wszystkich obszarach istotnych dla integracji Romów (takich jak edukacja, zatrudnienie, zabezpieczenie społeczne i włączenie społeczne oraz zdrowie) w ramach otwartej metody koordynacji oraz strategii UE 2020; Komisja włączy problematykę zatrudnienia Romów do programu wzajemnego uczenia się na lata 2010-2011;
- dokona przeglądu polityki i programów dotyczących Romów w kontekście rozszerzenia, z myślą o dalszym rozwoju i udoskonalaniu odpowiedniej pomocy finansowej w ramach IPA.

3.2. Spójność polityki

Prawdziwa zmiana może się dokonać tylko w oparciu o skuteczną realizację polityki. Skuteczna polityka zaś wymaga spójnego planowania. Do spójnego planowania potrzebne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów, polityczne poparcie oraz zapewnienie niezbędnych środków na właściwych szczeblach podejmowania decyzji. Powyższe wnioski oraz analiza przyszłych wyzwań wskazują na potrzebę silniejszej i bardziej skutecznej koordynacji i koncentracji sił.

„Platforma europejska na rzecz integracji Romów” oferuje forum współpracy w tej dziedzinie, a „Wspólne podstawowe zasady integracji Romów”, wypracowane w ramach Platformy, zapewniają wspólne ramy działania. W zasadach tych podkreślono, że programy i polityka skierowane do Romów nie mogą wykluczać członków innych grup, którzy znajdują się w podobnej sytuacji społeczno-ekonomicznej¹⁸. Zaznaczono również, że cele tych programów i polityki powinny mieścić się w głównym nurcie działań tak, aby uniknąć oddzielania interwencji dotyczących Romów od szerszych inicjatyw politycznych¹⁹. Na koniec położono także nacisk na zaangażowanie władz lokalnych, organizacji pozarządowych i społeczności romskich tak, aby wszystkie te podmioty czuły się współautorami działań.

Włączenie problematyki Romów do głównego nurtu wszystkich istotnych dziedzin polityki europejskiej i krajowej oraz mobilizacja ogólnych środków dla celów integracji Romów wymagają solidnych wysiłków i niezbędnych środków do monitorowania wyników i do opracowywania przyszłych polityk i instrumentów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacje romskie, powinny uczestniczyć w tym procesie na wszystkich etapach i szczeblach.

Zwiększanie skuteczności działań

Komisja podejmie następujące kroki:

- wspierać będzie kolejne prezydencje Rady w działaniach zwiększających skuteczność Platformy. Komisja zapewni wsparcie wszystkim prezydencjom przy organizowaniu spotkań Platformy;
- wspierać będzie prezydencje w organizowaniu przyszłych szczytów w sprawie Romów;

¹⁸ Dokument Rady 10394/09, załącznik: w szczególności wspólna podstawowa zasada nr 2.

¹⁹ Dokument Rady 10394/09, załącznik: w szczególności wspólna podstawowa zasada nr 4.

- stosować będzie „Wspólne podstawowe zasady integracji Romów” przy opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie polityki istotnej dla integracji Romów;
- zbada najskuteczniejsze sposoby zawarcia w wewnętrznych procedurach gwarancji włączenia problematyki Romów do głównego nurtu wszystkich istotnych dziedzin polityki;
- umożliwi samym Romom wpływanie na procesy polityczne, między innymi poprzez współfinansowanie działalności europejskiej sieci reprezentującej Romów;

4. OPRACOWYWANIE PODEJŚĆ MODELOWYCH

UE dysponuje dużym i wciąż rosnącym bagażem doświadczeń na temat tego, jakie działania polityczne są skuteczne, a jakie nie przynoszą efektów. Wiedza ta jednak nie jest jeszcze ani łatwo dostępna ani przystępna dla osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki publicznej. Nie jest też ujęta w formie, którą można przystosowywać do różnych sytuacji. Społeczności romskie w UE27 oraz krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących nie stanowią jednorodnych grup. Ta heterogeniczność oznacza, że nie wystarcza jedna strategia: potrzebne są raczej zróżnicowane podejścia uwzględniające konteksty geograficzne, gospodarcze, społeczne, kulturowe i prawne.

Choć każdy z tych kontekstów jest inny, wyróżnić można cztery główne rodzaje:

- społeczności romskie żyjące w ubogich, gęsto zaludnionych dzielnicach (pod)miejskich, ewentualnie w pobliżu innych mniejszości etnicznych oraz osób w niekorzystnej sytuacji należących do większości społecznej;
- społeczności romskie żyjące w ubogich częściach małych miast/wsi na obszarach wiejskich oraz w odosobnionych osadach wiejskich odizolowanych od większości miast/wsi;
- wędrowne społeczności Romów będących obywatelami jednego z państw UE;
- wędrowne i osiadłe społeczności Romów będących obywatelami państw trzecich, uchodźcami, bezpaństwowcami lub azylantami.

W wielu państwach członkowskich występuje kilka lub nawet wszystkie te rodzaje społeczności (choć liczba społeczności wędrownych jest zwykle stosunkowo mała w porównaniu z liczbą społeczności osiadłych). We wszystkich społecznościach romskich kobiety i dzieci są narażone na szczególnie duże zagrożenia.

Podstawowe kwestie, takie jak dostęp do rynku pracy i samozatrudnienia oraz do wysokiej jakości, wolnej od segregacji edukacji, a także mieszkań i usług zdrowotnych jest niezbędne dla włączenia społecznego wszystkich Romów (i wszystkich innych ludzi). Inne problemy, takie jak brak dokumentów potwierdzających prawa własności gruntu lub nieposiadanie dowodów tożsamości, są bardziej istotne w przypadku niektórych rodzajów społeczności.

Przy podejmowaniu działań politycznych należy wziąć pod uwagę także cechy środowiska miejskiego lub wiejskiego, w którym żyją te społeczności, oraz status prawny ich członków. Na przykład działania mające na celu objęcie romskich dzieci szkolnictwem integracyjnym

(na poziomie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem) mogą w niektórych wypadkach wymagać zapewnienia dodatkowych środków dla pojedynczych szkół, w innych zaś zmiany procedury zapisów, granic rejonów szkół, zapewnienia transportu publicznego, wydania dowodów tożsamości dla rodziców lub zaangażowania międzykulturowych mediatorów.

Komisja zamierza zatem pomóc decydom poprzez opracowanie zestawu podejść modelowych. W każdym modelu poruszone zostaną potrzeby głównych rodzajów społeczności romskich, w tym ich szczególnie narażonych podgrup, oraz wskazane najbardziej odpowiednie celowe działania polityczne, w oparciu o najlepsze praktyki. W każdym modelu określone zostaną także najważniejsze podmioty oraz narzędzia prawne i finansowe konieczne do realizacji programu integracji na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym, a także nakreślone możliwe inicjatywy w celu poprawy dostępu Romów do edukacji, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkań. Do tego dodana zostanie lista inicjatyw przeciwdziałających dyskryminacji w celu uwzględnienia aspektu płci oraz ochrony szczególnie narażonych podgrup. Udostępnione zostaną także wskazówki dotyczące monitorowania działań oraz przekazywania różnym kategoriom podmiotów informacji o ich przebiegu.

Wykorzystanie tych podejść modelowych nie będzie obowiązkowe, ale Komisja zachęcać będzie państwa członkowskie do ich uwzględnienia podczas opracowywania własnej polityki integracji Romów. Komisja przedyskutuje z państwami członkowskimi w jaki sposób wdrażanie i monitorowanie tych podejść modelowych mogłoby zostać włączone do istniejących otwartych metod koordynacji oraz do realizacji „Europejskiego programu walki z ubóstwem”, a także jak mogłoby być wspierane przy pomocy instrumentów finansowych UE.

Komisja opracuje te podejścia modelowe z pomocą ekspertów wewnętrznych i zewnętrznych oraz odpowiednich forów, w szczególności „Platformy europejskiej na rzecz integracji Romów”.

5. PODSUMOWANIE

W działaniach na rzecz społecznej i gospodarczej integracji Romów Unia Europejska potrzebuje mocnego wsparcia ze strony instytucji unijnych, państw członkowskich, organizacji międzynarodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Lepsza współpraca między krajowymi, europejskimi i międzynarodowymi podmiotami może zwiększyć skuteczność dostępnych instrumentów w osiągnięciu integracji społeczności romskich. „Platforma europejska na rzecz integracji Romów” i „Wspólne podstawowe zasady” stanowią solidne podstawy dla wzmocnienia tej współpracy.

Zgodnie z tymi zasadami kwestie romskie powinny być systematycznie włączane do głównego nurtu wszystkich istotnych dziedzin polityki europejskiej i krajowej. Należy zakończyć prowadzenie polityki utrzymującej lub promującej segregację społeczności romskich bądź zapewnianie Romom mieszkań, edukacji i innych usług w sposób prowadzący do segregacji. Nie wyklucza to jednak stosowania narzędzi celowego lub pozytywnego działania dozwolonych zgodnie z właściwym prawodawstwem UE.

Zadaniem Komisji w pierwszej połowie kadencji (2010-2012) jest wykorzystanie doświadczeń zebranych w trakcie oceny skutków krajowych i europejskich instrumentów i polityki. Oprócz zobowiązań przedstawionych powyżej, Komisja zrealizuje to zadanie

poprzez, po pierwsze, sporządzenie zestawu podejść modelowych dotyczących społecznej i gospodarczej integracji Romów oraz, po drugie, dopilnowanie, aby przy opracowywaniu środków służących realizacji strategii UE 2020 oraz programów w nowym okresie finansowania zapewniono konkretne rozwiązania problemów różnych rodzajów społeczności romskich.