

# Praca z Romami: Udział i wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych

## Podsumowanie



W Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ustanowiono prawa, które są szczególnie istotne dla osób pochodzenia romskiego. Najważniejszym z nich jest prawo do niedyskryminacji (art. 21).

Pomimo krajowych, europejskich i międzynarodowych wysiłków mających na celu dalszą integrację społeczną i ekonomiczną Romów w Unii Europejskiej (UE), wielu z nich nadal boryka się z głębokim ubóstwem, skrajnym wykluczeniem społecznym i dyskryminacją. Często oznacza to ograniczony dostęp do dobrej jakości edukacji, miejsc pracy i usług, niski poziom dochodów, warunki mieszkaniowe poniżej obowiązującego standardu, zły stan zdrowia oraz niższą średnią długość życia. Problemy te nierzadko stanowią również niemożliwe do pokonania bariery w korzystaniu z praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę praw podstawowych UE.

W ubiegłych latach UE w coraz większym stopniu włączała się w wysiłki służące poprawie integracji społecznej Romów oraz zwalczaniu dyskryminacji i postaw antycygańskich. Punkt zwrotny nastąpił w kwietniu 2011 r.: Komisja Europejska, zdecydowana przeprowadzić realne zmiany, ustanowiła Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku<sup>1</sup>. Wzywa się w nich państwa członkowskie do opracowania konkretnych krajowych strategii na rzecz integracji społecznej Romów lub zintegrowanych zestawów działań politycznych, służących lepszemu włączeniu Romów w zakresie kształcenia, zatrudnienia, warunków

mieszkaniowych i opieki zdrowotnej. W grudniu 2013 r. Rada wydała zalecenie w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, wzywając do wspierania „aktywności obywatelskiej Romów poprzez promowanie ich społecznego, gospodarczego, politycznego i kulturowego udziału w życiu społecznym, w tym na szczeblu lokalnym”<sup>2</sup>. Komisja przeprowadza coroczną ocenę postępów we wdrażaniu zalecenia<sup>3</sup>.

Agencja Praw Podstawowych UE uczestniczyła w latach 2010–2011 w utworzonej przez Komisję Europejską grupie zadaniowej ds. Romów, dostarczając opartych na badaniach ankietowych danych statystycznych<sup>4</sup> dotyczących sytuacji Romów. Dane te nie wyjaśniały jednak, dlaczego środki inwestowane przez UE w integrację społeczną Romów nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Z tego względu agencja opracowała wieloletni projekt badawczy służący zidentyfikowaniu i zrozumieniu funkcjonowania barier stojących na przeszkodzie integracji oraz czynników sprzyjających efektywnym inwestycjom w integrację Romów. W 21 lokalizacjach w 11 państwach członkowskich UE wdrożono projekt „Lokalne zaangażowanie na rzecz integracji społecznej Romów”, aby zbadać, w jaki sposób przestrzega się i wdraża w praktyce zasadę nr 10 unijnych wspólnych podstawowych zasad integracji Romów dotyczącą aktywnego uczestnictwa

1 Komisja Europejska (2011), *Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 roku*, KOM(2011) 173 wersja ostateczna, Bruksela, 5 kwietnia 2011 r.

2 Rada Unii Europejskiej (2013), zalecenie Rady 378/1 z dnia 9 grudnia 2013 r. w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, Dz.U. 2013 C 378, s. 378/6.

3 Bardziej szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej Komisji dotyczącej integracji Romów w państwach UE.

4 FRA (2009), *EU-MIDIS - Dane w pigułce: Romowie*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej (Urząd Publikacji).

Romów.<sup>5</sup> Badania są niezbędne również dlatego, że należy lepiej poznać czynniki sprzyjające i bariery dla wysiłków integracyjnych na szczeblu lokalnym, aby opracować i monitorować wdrażanie środków korespondujących z krajowymi i europejskimi ramami politycznymi, w tym unijnymi ramami dotyczącymi krajowych strategii integracji Romów, dyrektywą w sprawie równości rasowej oraz unijnym prawodawstwem antydyskryminacyjnym.

Przedmiotowy projekt ułatwia zaangażowanie lokalne Romów, wzmacniając ich zdolność do uczestnictwa jako bardziej równoprawnych partnerów dla lokalnej administracji i społeczeństwa obywatelskiego. Jego metodyka obejmuje projektowanie, planowanie, wdrażanie i monitorowanie szerokiego spektrum niewielkich interwencji w różnych dziedzinach, począwszy od kształcenia po zatrudnienie, opiekę zdrowotną, warunki mieszkaniowe, kulturę, itp. Z punktu widzenia badań działania te były kluczowym narzędziem pozyskiwania danych i informacji. Z punktu widzenia włączonych społeczności Romów interwencje te były przede wszystkim ważnym wynikiem projektu, ponieważ społeczności mogły samodzielnie określać priorytety i realizować działania przy wsparciu ekspertów terenowych i władz lokalnych. Rozwój działań projektu zwrócił również uwagę na wyzwania, z jakimi na co dzień zmagają się Romowie, Sinti i inne społeczności romskie i wędrownie, zwiększając w ten sposób świadomość w zakresie zjawiska dyskryminacji i postaw antycygańskich. Bezpośrednim wynikiem procesu badawczego jest ułatwienie zaangażowania i warunków współpracy między władzami lokalnymi a społecznościami Romów, podczas gdy wcześniej w wielu przypadkach w ogóle nie utrzymywano takich kontaktów. Ludzie nauczyli się wyrażać swoje potrzeby i współpracować ze sobą, próbując znaleźć wspólne rozwiązania dla wyzwań integracyjnych na szczeblu lokalnym. W tym kontekście nawet doświadczenia wynikające z wdrażania błędnych rozwiązań w całym procesie badawczym służącym pobudzeniu współpracy między władzami lokalnymi, Romami i innymi mieszkańcami stanowią cenne doświadczenie, ukazujące złożoność i trudności związane z wysiłkami na rzecz integracji lokalnej.

Opracowany materiał może pomóc UE i państwom członkowskim w usprawnieniu działań politycznych, w tym w projektowaniu instrumentów finansowania, aby ułatwić znaczący udział Romów w działaniach służących wzmocnieniu ich integracji społecznej.

5 Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie integracji Romów. 2947. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, Luksemburg, 8 czerwca 2009 r., [Wspólne podstawowe zasady integracji Romów – w brzmieniu omówionym na pierwszym posiedzeniu Zintegrowanej platformy europejskiej na rzecz integracji Romów, kwiecień 2009 r.](#)

Z tego względu kluczowymi celami badania były:

- identyfikacja i zrozumienie skutecznych i nieskutecznych środków w ramach integracji Romów na szczeblu lokalnym oraz przyczyn takiego stanu rzeczy;
- opracowanie materiału dotyczącego całego procesu podejmowania wysiłków na rzecz integracji Romów, w tym sposobów określania priorytetów przez społeczności i władze lokalne, metod dochodzenia do konsensusu między zainteresowanymi podmiotami lokalnymi, wzorców uczestnictwa ludzi i rodzajów przyjmowanych przez nich ról;
- ułatwienie udziału społeczności w integracji oraz zbadanie sposobów wdrażania różnych metod partycypacji;
- stwierdzenie, czy wzmocniony udział członków społeczności w wysiłkach na szczeblu lokalnym może przynieść lepsze efekty integracji lub lepiej zaprojektowane inicjatywy lokalne.

Główne sprawozdanie dotyczy zrozumienia i zbadania procesu integracji Romów na szczeblu lokalnym. Określa się w nim najważniejsze czynniki sprzyjające i przeszkody dla wysiłków na rzecz integracji Romów na szczeblu lokalnym; inaczej mówiąc, ukazuje się, jakie działania są skuteczne w integracji Romów, a jakie są nieskuteczne i dlaczego. Badanie opracowano w kontekście integracji Romów, ale jego logika i metodyka pozostają aktualne w odniesieniu do zagadnień wykraczających poza te społeczności. Podejścia partycypacyjne do działań lokalnych i rozwoju strategii mogą potencjalnie wzmacniać politykę i projekty ukierunkowane na inne grupy znajdujące się w trudnej sytuacji – na przykład osoby niepełnosprawne, dzieci, osoby bezdomne, migrantów i uchodźców – a także na ogół społeczeństwa. Praktyki te mogą również pomóc wzmocnić pozycję obywateli w korzystaniu z ich praw i przyczynić się do poprawy ich sytuacji na szczeblu lokalnym.

W niniejszym sprawozdaniu podsumowującym zaprezentowano najważniejsze ustalenia z prac terenowych i wynikające z nich opinie FRA. W głównym sprawozdaniu, *Praca z Romami: Udział i wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych* przedstawiono szczegółowe ustalenia z prac terenowych. Uzupełnienie głównego sprawozdania stanowi ponadto 21 lokalnych badań z 11 uczestniczących państw członkowskich UE, a także filmy i inne materiały, które są dostępne na stronie internetowej projektu.<sup>6</sup>

6 Zobacz FRA (2018), *Praca z Romami: Udział i wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych*, Luksemburg, Urząd Publikacji. Strona internetowa projektu znajduje się na stronie internetowej FRA.



## Najważniejsze ustalenia i opinie FRA

Badanie dostarczyło ogromu wiedzy o integracji społecznej i integracji Romów w ujęciu praktycznym. Jak ukazują wyniki wielu poszczególnych badań lokalnych, znaczące i wymierne zmiany, wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych oraz zwiększenie odpowiedzialności i skuteczności funkcjonowania władz lokalnych w działaniach na rzecz ochrony i propagowania praw członków ich lokalnych społeczności są możliwe do osiągnięcia. Ponadto badania pokazują, że proces partycypacyjny, który wzmacnia pozycję członków lokalnej społeczności, angażując ich w proces decyzyjny, może być istotnym narzędziem procesów integracji społecznej. Zrozumienie złożoności zagadnienia integracji społecznej i wykluczenia społecznego może pomóc umieścić inne dostępne dane w odpowiednim kontekście i być pierwszym krokiem na rzecz rozwiązania realnych problemów na najniższym szczeblu.

### Wspieranie znaczącego udziału Romów w działaniach, które ich dotyczą

Uczestnictwo jest jedną z unijnych „10 wspólnych podstawowych zasad integracji Romów”. Udział Romów w tworzeniu projektów, strategii i działań na rzecz integracji na szczeblu lokalnym, które mają służyć wspieraniu Romów, to podstawowy warunek ich udanej realizacji. Warunki tego udziału mogą różnić się pod względem stopnia zaangażowania i intensywności. Na przykład, władze publiczne mogą zachęcać mieszkańców do udziału w organizowanych spotkaniach czy do uczestnictwa w procesie decyzyjnym lub mogą motywować do przyłączenia się do konkretnych działań realizacyjnych. Badania pokazują, że zapewnienie ludziom przestrzeni do wspólnej konstruktywnej pracy, nauka dochodzenia do kompromisów oraz znajdowanie wspólnych rozwiązań może być trudnym zadaniem. Z tego względu pośrednictwo w tych procesach wymaga doświadczenia i umiejętności.

Wyzwaniem może być samo wzbudzenie zainteresowania członków społeczności lokalnych i zaangażowanie ich w inicjatywę. Członkowie społeczności chcą przede wszystkim wiedzieć, w jaki sposób planowane działania mogą spełnić ich najpilniejsze potrzeby, a udział w projektach może czasami wydawać się oderwany od ich codziennych problemów. Uzgodnienie szczegółowych celów i osiągnięcie konkretnych wyników, przynoszących ludziom wymierne, nawet niewielkie korzyści,

jest sposobem na zapewnienie udziału w projektach i innych działaniach integracyjnych. Wyjście naprzeciw podstawowym potrzebom, takim jak odpowiednie warunki mieszkaniowe, dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i zatrudnienia, może również być istotny przed przejściem do bardziej abstrakcyjnych rodzajów działań na rzecz rozwoju społeczności. Na podstawie badań stwierdzono, że dla podtrzymania zaangażowania członków społeczności lokalnej konieczne jest zbudowanie zaufania, przełamanie wzorców zwyczajowego udziału, rozwiązanie konfliktów lub usunięcie narastających napięć oraz uświadomienie sobie, że uczestnictwa nie da się narzucić siłą.



*Lille – pracownicy socjalni z AFEJ uczestniczą w spotkaniu grup ekspresyjnych w pobliżu domów rodzin romskich. Grupy ekspresyjne umożliwiły Romom wyrażenie ich obaw, potrzeb i pomysłów. (© FRA)*

Jest to o tyle istotne, że wiele gmin i społeczności lokalnych odczuwa frustrację po wielu latach ograniczonego postępu w integracji Romów lub jego całkowitego braku. Niewiele gmin jest skłonnych lub odpowiednio przygotowanych do podjęcia dużych inwestycji w zmiany, a społeczności nie zawsze są zmotywowane do aktywnego udziału. Badania pokazują, że skupienie się na udanych zakończonych projektach oraz gotowość do podjęcia działań w zakresie integracji Romów i otwartość niektórych władz lokalnych to niezbędne warunki wstępne do planowania nowych działań i rzeczywistego zaangażowania podmiotów lokalnych. Badania pokazały również, że opracowanie i stosowanie takich metod realizacji, które uwzględniają uwarunkowania lokalne, a także szczególne potrzeby zaangażowanych jednostek, mogą przyczynić się do osiągnięcia lepszych wyników projektów. Istotne znaczenie ma zwłaszcza uwzględnienie szczególnych potrzeb romskich kobiet i nadanie im w ten sposób rzeczywistej roli w projekcie. Inaczej mówiąc,

w przypadku integracji Romów nie ma uniwersalnego rozwiązania.

Wielu członków społeczności lokalnych nigdy nie zapytano, jakie są ich potrzeby, a wielu przyzwyczaiło się do przyjmowania postawy pasywnych odbiorców projektów lub programów integracji społecznej, beneficjentów inicjatyw opracowanych i realizowanych przez podmioty spoza ich społeczności. Większość z nich rozumiała uczestnictwo jako udział w spotkaniu, szkoleniu, warsztatach lub czasowe zatrudnienie do realizacji działań zaprojektowanych przez kogoś innego. Ze względu na ograniczone doświadczenie z bardziej znaczącymi formami uczestnictwa, istnieje potrzeba udzielania wsparcia i budowania potencjału członków społeczności, aby mogli oni korzystać ze swojego prawa do aktywnego angażowania się w dotyczące ich projekty oraz mogli poczuć się uprawnieni do wyrażania swoich potrzeb. Oznacza to, że władze krajowe lub lokalne muszą również współpracować z ekspertami, którzy potrafią skutecznie komunikować się ze społecznościami lokalnymi.

Wszystko to prowadzi do najważniejszego wyciągniętego wniosku: uczestnictwo musi być znaczące. Oznacza to ukierunkowanie na zagadnienia odpowiadające potrzebom ludzi i nadanie im prawdziwej roli przy określaniu i realizacji celów ustanowionych w strategiach, politykach i projektach z zakresu integracji społecznej. Władze lokalne i inne podmioty realizujące projekty lub działania w zakresie integracji społecznej powinny zapewnić wybór i stosowanie takich form uczestnictwa, które pozwolą na uniknięcie powierzchownego, symbolicznego podejścia. Znaczące i pogłębione uczestnictwo wymaga również czasu, aby umożliwić uczestnikom rozwój ich umiejętności komunikacyjnych i innych umiejętności.

#### Opinia FRA nr 1

*Państwa członkowskie, a szczególnie władze lokalne, muszą stworzyć sprzyjające warunki ułatwiające znaczący udział Romów w lokalnych wysiłkach integracyjnych. Władze lokalne i wszystkie podmioty realizujące projekty lub środki z zakresu integracji społecznej powinny jasno przedstawić dążenia i cele, konkretne efekty i produkty końcowe, a także warunki ramowe wszelkich działań z zakresu integracji społecznej, aby zmotywować członków społeczności lokalnych i utrzymać ich zaangażowanie. Powinny również podjąć szczególne wysiłki na rzecz zapewnienia, by to uczestnictwo nie stało się powierzchowne i symboliczne. Oznacza to podejmowanie działań wraz ze społecznościami lokalnymi i wspieranie ich celem włączenia w proces decyzyjny, aby uwzględnić ich stanowisko odnośnie do strategii, planów działania i projektów na rzecz integracji lokalnej.*

#### Opinia FRA nr 2

*Władze lokalne i podmioty realizujące projekty powinny wziąć pod uwagę kwestię płci w celu zidentyfikowania potencjalnych barier dla uczestnictwa kobiet w działaniach integracyjnych oraz opracowania strategii usunięcia tych przeszkód. Przy określaniu terminów i miejsc spotkań i działań należy wziąć pod uwagę szczególne uwarunkowania i potrzeby ich społeczności. Należy również zwrócić uwagę na to, w jaki sposób te ustalenia mogą wpłynąć w szczególności na romskie kobiety i dzieci, które mogą mieć większe ograniczenia w dostępności lub inne obawy wpływające na ich zdolność do uczestnictwa.*

## Budowanie zaufania między społecznościami dla zapewnienia powodzenia działań

Zaufanie między zainteresowanymi podmiotami lub jego brak wpływają na wdrażanie projektów integracyjnych. Budowanie zaufania w oparciu o istniejące relacje jest ważnym elementem prowadzenia działań ze społecznościami lokalnymi. Jeżeli społeczności mają zaufanie do jednostek wdrażających projekty, z większym prawdopodobieństwem wezmą udział w działaniach w ramach projektu i otwarcie podzielą się swoimi spostrzeżeniami i opiniami; w efekcie interwencji doprowadzą do bardziej konkretnych i znaczących wyników. Badania pokazują, że interwencje lokalne, które wbrew oczekiwaniom nie wychodzą naprzeciw potrzebom ludzi, ostatecznie prowadzą do utraty ich zaufania i braku motywacji do dalszego uczestnictwa.

Budowanie zaufania i znajdowanie lokalnych „kluczowych promotorów”, którzy zbudowali już oparte na zaufaniu stałe relacje ze społecznościami, jest trudnym i złożonym procesem. Tam, gdzie specjaliści trafiają do społeczności jako „osoby z zewnątrz”, nieznanne w społeczności lokalnej, konieczne jest poświęcenie znacznej ilości czasu i energii na nawiązanie i zbudowanie relacji opartych na zaufaniu. Tam, gdzie wysiłki integracyjne są podejmowane przez podmioty już cieszące się zaufaniem, a ich podstawą są istniejące sieci i relacje oparte na zaufaniu, możliwe jest organizowanie działań w krótszym czasie i włączanie ludzi w sposób pogłębiony i bardziej partycypacyjny. Wprowadzenie namacalnych zmian, odpowiadających na potrzeby społeczności, oraz transparentne podejmowanie zagadnień stanowiących przedmiot obaw zarówno wśród Romów, jak i osób innego pochodzenia ma również kluczowe znaczenie dla budowania trwałego zaufania i uczestnictwa.



Stara Zagora – członkowie lokalnej społeczności z okolicy Lozenetz rozmawiają w lutym 2016 r. w ramach grupy dyskusyjnej na temat swoich wyobrażeń o idealnych warunkach mieszkaniowych i o planie pomieszczeń wzorcowego domu. (©FRA)

### Opinia FRA nr 3

Państwa członkowskie powinny wykorzystać krajowe zasoby i środki unijne celem wsparcia władz lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego pracujących z Romami, aby zaspokoić konkretne potrzeby na szczeblu lokalnym. Powinny wspierać podejście partycypacyjne przy podejmowaniu działań z Romami oraz włączyć mechanizmy partycypacyjne w opracowywanie polityki i strategii na szczeblu lokalnym. W takich działaniach powinny korzystać z istniejących sieci i relacji opartych na zaufaniu; zwracać uwagę na rolę kluczowych promotorów oraz czas wymagany do zbudowania ze społeczności relacji opartych na zaufaniu; a także włączyć osoby pochodzenia nieromskiego w zagadnienia będące przedmiotem wspólnej troski.

## Przejrzysta i dostępna komunikacja jako sposób zarządzania oczekiwaniami

Odpowiednia i dopasowana komunikacja w zakresie polityk, strategii i projektów lokalnych ma kluczowe znaczenie dla zarządzania oczekiwaniami członków społeczności lokalnych i zapewnienia skutecznej realizacji wysiłków integracyjnych. Sposób przedstawiania społecznościom lokalnym celów, metod i ograniczeń projektów jest w wielu przypadkach równie istotny, jak sama informacja. Czasami informacja, którą jedna ze stron uznaje za jasną i prostą, może być odmiennie rozumiana lub interpretowana przez inne podmioty. Takie (nie)zrozumienie często wiąże się ze sposobem komunikowania kluczowych informacji, zarówno wewnątrz społeczności, jak i wobec nich.

Dynamika w danym miejscu często decyduje o sposobach i środkach komunikacji oraz przekazywanych informacjach. Odpowiednie zrozumienie

tej dynamiki ma kluczowe znaczenie, biorąc pod uwagę, że wielu członków społeczności lokalnych często ma ograniczone doświadczenie i możliwości uczestnictwa. Podmioty realizujące projekty są odpowiedzialne za zapewnienie, by wszystkie informacje odnoszące się do udziału społeczności w projektach, działaniach integracyjnych lub lokalnych politykach i strategiach były przekazywane uczestnikom w sposób przystępny i zrozumiały. Może to obejmować stosowanie przystępnych komunikatów w języku ojczystym uczestników, czasami prostym, pozbawionym żargonu językiem, oraz ich odpowiednio częste powtarzanie, celem zapewnienia, by wszyscy mieli jednakowe i pełne zrozumienie planowanych i realizowanych działań oraz sposobu i warunków ich realizacji. Ponadto badania pokazują, że przy budowaniu i utrzymywaniu w społecznościach lokalnych motywacji do uczestnictwa w wysiłkach integracyjnych skuteczniej działa komunikacja na szczeblu personalnym niż pośrednie kanały komunikacji grupowej, takie jak biuletyny, audycje czy ulotki.



Megara – burmistrz odwiedza okolice zamieszkałą przez Romów w trakcie spotkania służącego wyjaśnieniu procesu badawczego i zachęceniu ludzi do uczestnictwa; działania informacyjne były często prowadzone w tej okolicy. (©FRA)

Środki służące zwiększeniu przejrzystości komunikacji w odniesieniu do sposobu realizacji działań i podejmowania decyzji mają kluczowe znaczenie dla odpowiedniego zarządzania oczekiwaniami i dla zapewnienia ogólnego zrozumienia. Należy ostrożnie komunikować role i zadania

oraz ich ograniczenia, aby uniknąć utraty zaufania w wyniku ewentualnego niespełnienia nierealistycznie wielkich oczekiwań odnośnie do efektów projektów lub polityki.

#### Opinia FRA nr 4

*Władze lokalne i realizatorzy projektów powinni podjąć działania, by zapewnić, że informacje o projektach i politykach lokalnych są przejrzyste i przekazywane w sposób przystępny i zrozumiały. Należy rozważnie wybierać i stosować metody komunikacji, aby odpowiednio zarządzać oczekiwaniami i wspierać udział członków społeczności lokalnych w projektach i innych wysiłkach integracyjnych.*

## Zwracanie uwagi na relacje w społecznościach dla lepszego zaprojektowania wysiłków integracyjnych

Badania ukazują szereg interesujących tendencji w odniesieniu do relacji w społecznościach, które mogą wpłynąć nie tylko na wybór technik partycypacji i zaangażowania, ale również na wyniki i powodzenie działań lokalnych. Relacje w społecznościach wśród Romów, napięcia między obywatelami pochodzenia romskiego i nieromskiego, relacje siły między społecznościami a władzami lokalnymi, gotowość i rola władz lokalnych, a także wiele innych dynamicznych relacji między różnymi podmiotami na szczeblu lokalnym – to wszystko wpływa na wyniki projektu oraz sposób projektowania i wdrażania działań i strategii lokalnych. Doświadczenia badawcze wskazują również na znaczenie kluczowych promotorów, mediatorów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy ułatwianiu działań lokalnych.

Z uwagi na osobowość lub rolę w społecznościach lokalnych „kluczowi promotorzy” mają istotny wpływ na realizację i powodzenie działań lokalnych. Mogą mieć istotne znaczenie dla motywowania jednostek do uczestnictwa, dla budowania zaufania do realizatorów i działań w ramach projektów, a także dla wzmacniania ich wiarygodności. Jeżeli projekty uwzględnią kluczowych promotorów, mogą oni ułatwić kontakty z innymi członkami społeczności i włączyć ich w działania i projekty lokalne.

Istnieje wiele sposobów wzmocnienia pozycji obywateli. Badania starają się wzmocnić pozycję zaangażowanych społeczności lokalnych, w pierwszej kolejności pytając o ich potrzeby, informując o ich prawach i sposobach korzystania z nich, a także

wspierając lokalne społeczności tak, by stały się one sprawcami zmian. Zapewnienie ludziom możliwości wyrażenia swoich poglądów w dialogu z władzami lokalnymi daje im lepszą szansę walki o ich prawa, jak również ma potencjał doprowadzenia do większego usamodzielnienia. W ten sposób władze lokalne uczą się wsluchiwać w potrzeby i wysłuchiwać poglądów swoich obywateli, a członkowie społeczności lokalnych uczą się tworzyć bardziej realistyczne oczekiwania. Co ważniejsze, badania pokazują, że wzmocnienie pozycji obywateli może pomóc w przełamaniu stereotypowego wizerunku Romów jako stałych ofiar oraz w zachęcaniu ich do występowania z równą pozycją przy domaganiu się swojego udziału w rozwoju społecznym i postępie. W kilku przypadkach ważny czynnik powodzenia projektu stanowiły skupione wysiłki służące wzmocnieniu pozycji romskich kobiet i młodzieży.



Bolonia – miejscowi Sinti i Romowie dyskutują o swoich poglądach na najważniejsze wyzwania dla integracji społecznej oraz o braku rzeczników i mediatorów społeczności. (©FRA)

#### Opinia FRA nr 5

*Państwa członkowskie i władze lokalne powinny wspierać podmioty realizujące projekty przy rozpoznawaniu lokalnego kontekstu, dynamicznych relacji w społeczności oraz rozkładu sił przed opracowaniem i realizacją projektów. Władze lokalne powinny zidentyfikować „kluczowych promotorów” i zaangażować ich, aby nawiązać kontakt ze społecznościami oraz wzmocnić wiarygodność działań integracyjnych na szczeblu lokalnym. Władze lokalne powinny również stworzyć przestrzeń umożliwiającą wysłuchanie stanowisk każdego podmiotu, a w szczególności skoncentrowanie wysiłków na rzecz wzmocnienia pozycji kobiet i młodzieży pochodzenia romskiego.*

## Włączenie podejścia partycypacyjnego i elastyczności do mechanizmów finansowania i tworzenia projektów

Badania zawierają cenne spostrzeżenia dotyczące lepszego projektowania, realizacji i monitorowania lokalnych działań integracyjnych, a także ujawniają, jakich kwestii i aspektów należy unikać. Wyciągnięto wiele wniosków, które mogą usprawnić korzystanie z zasobów, bez względu na to, czy pochodzą one ze środków lokalnych, alokacji krajowych, europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) czy innych źródeł finansowania. Podejście partycypacyjne jest szczególnie istotne przy realizacji projektów w miejscach, gdzie wcześniejsze inicjatywy nie pozwoliły na dotarcie do lokalnych mieszkańców i wsparcie Romów oraz gdzie w przeszłości społeczności stale spotykały się z rozczarowaniami. Badania ukazują, że promowanie niewielkich działań opartych na społecznościach, w tym wspieranie podnoszenia świadomości praw oraz interakcji kulturowych, ukierunkowywanie działań zarówno na Romów, jak i osoby pochodzenia nieromskiego, a także przyjmowanie elastyczniejszych ram i dłuższych terminów może doprowadzić do znaczących wyników i zmiany sytuacji Romów na szczeblu lokalnym. Dla zapewnienia długoterminowego, trwałego efektu istotne znaczenie ma również opracowywanie działań lokalnych nie w oderwaniu, lecz w szerszym kontekście projektów integracji społecznej Romów i marginalizowanych społeczności znajdujących się w trudnej sytuacji. Projekty odnoszą większe powodzenie, jeżeli są tworzone na podstawie istniejących relacji opartych na zaufaniu i solidarności, wzmacniających strukturę społeczną wewnątrz społeczności i między społecznościami.

W badaniach podkreśla się również, że projekty i działania integracyjne wdrażane na szczeblu społeczności nie zawsze trwają dostatecznie długo, by uwzględnić procesy uczestnictwa, budowy zaufania, szkolenia dla uczestników i budowania ich potencjału, monitorowania i ewaluacji. Nie zawsze są też wystarczająco elastyczne pod względem dostosowania punktu ciężkości lub kierunku działań. Zapewnienie większej ilości czasu i elastyczności na potrzeby podejścia partycypacyjnego i procesów cyklicznych, umożliwiających zmianę i wtórne dostosowanie projektów może również pomóc uzyskać długoterminowe, znaczące wyniki.

Obecne mechanizmy finansowania również przeważnie skupiają się na wymiernych wynikach i produktach, będących wyznacznikiem powodzenia projektu i zachowania odpowiedzialności wobec donatorów i mechanizmów finansowania. A przecież nie wszystkie znaczące efekty są wymierne za pomocą wskaźników ilościowych. Uchwycenie ważnych skutków procesów partycypacyjnych i bardziej subtelnych efektów, takich jak wzmocnienie pozycji i zmiana struktury społecznej w społecznościach, jest trudnym zadaniem i zwykle nieuwzględnianym w ewaluacji i ocenie projektu. Istnieje ryzyko zagnębienia wartości związanej ze stosowaniem podejścia partycypacyjnego, o ile nie zostanie ono uwzględnione w formalnych mechanizmach sprawozdawczych projektu.



*Pavlikeni – lokalne działanie w postaci inicjatywy edukacyjnej, w tym wsparcia udziału we wczesnej edukacji. (©FRA)*

### Opinia FRA nr 6

*Państwa członkowskie i władze lokalne powinny zapewnić powiązanie projektów na szczeblu lokalnym z szerszymi krajowymi, regionalnymi i lokalnymi politykami i strategiami, aby zagwarantować długoterminowość i trwałość efektów.*

*Państwa członkowskie i władze lokalne powinny zagwarantować dostatecznie długie terminy projektów i działań integracyjnych realizowanych na szczeblu społeczności, aby umożliwić uwzględnienie procesów partycypacyjnych, budowanie zaufania, szkolenia uczestników i budowanie ich potencjału, monitorowanie i ewaluację. Powinny również wspierać projekty partycypacyjne łączące ilościowe raportowanie wyników z bardziej całościowym rozumieniem zaangażowania i partycypacji. Przesunięcie punktu ciężkości z oczekiwanych wyników i efektów na proces wdrażania może przynieść znaczącą zmianę w życiu ludzi, do których takie projekty i działania są skierowane.*



W niniejszym sprawozdaniu zaprezentowano najważniejsze spostrzeżenia pozytywne w ramach prowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych UE projektu w sprawie zaangażowania lokalnego w integrację Romów, za pomocą którego zbadano najlepsze sposoby włączenia Romów w wysiłki integracyjne na szczeblu lokalnym. Dzięki zbliżeniu władz lokalnych i mieszkańców, szczególnie Romów, zbadano, które aspekty przynoszą efekty, a które nie i dlaczego. 21 regionów w 11 państwach członkowskich, które były objęte badaniem, uwzględniło zróżnicowane lokalne potrzeby, wyzwania i uwarunkowania. Jednak wszystkie wyniki z poszczególnych regionów wskazywały, że konieczne jest lepsze wykorzystywanie zasobów w celu uzyskania faktycznej poprawy warunków życiowych Romów w całej UE.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono najważniejsze wnioski wyciągnięte w trakcie badania, zapewniając w ten sposób możliwość usprawnienia projektowania, realizacji i monitorowania wysiłków integracyjnych na szczeblu lokalnym – z korzyścią dla wszystkich osób nadal żyjących na marginesie społeczeństwa, Romów lub osób innego pochodzenia.

## Dodatkowe informacje:

Pełne sprawozdanie FRA *Praca z Romami: udział i wzmocnienie pozycji społeczności lokalnych*, zob.: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/empowering-roma>.

Dalsze informacje dotyczące projektu, w tym lokalne studia przypadku w języku angielskim i językach narodowych, a także nagrania audiowizualne z każdego uczestniczącego regionu i inne materiały znajdują się na stronie internetowej projektu: <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>.

Zobacz również powiązane publikacje FRA:

- FRA (2018), *Transition from education to employment of young Roma in nine EU Member States (Przejście młodych Romów od kształcenia do zatrudnienia w dziewięciu państwach członkowskich)*, Luksemburg, Urząd Publikacji (dostępne w jęz. angielskim)
- FRA (2018), *Anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion (Postawy antycygańskie jako bariera dla integracji Romów)*, Luksemburg, Urząd Publikacji (dostępne w jęz. angielskim)
- FRA (2016), *Drugie badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji (EU-MIDIS) Romowie – wybrane wyniki*, Luksemburg, Urząd Publikacji (dostępne w 22 językach)

Przegląd działań FRA w dziedzinie praw Romów, zob.: <http://fra.europa.eu/en/theme/roma>.



Urząd Publikacji

## FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria  
T +43 158030-0 – F +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

Zdjęcia (okładka i wewnątrz, od lewej do prawej):  
© FRA-LERI\_Stara\_Zagora; FRA-LERI\_Hrabusice; FRA-LERI\_Sokolov.

W przypadku wykorzystywania lub powielania zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawami autorskimi FRA, należy zwrócić się o pozwolenie bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Print: ISBN 978-92-9474-532-3, doi:10.2811/108673  
PDF: ISBN 978-92-9474-518-7, doi:10.2811/0045