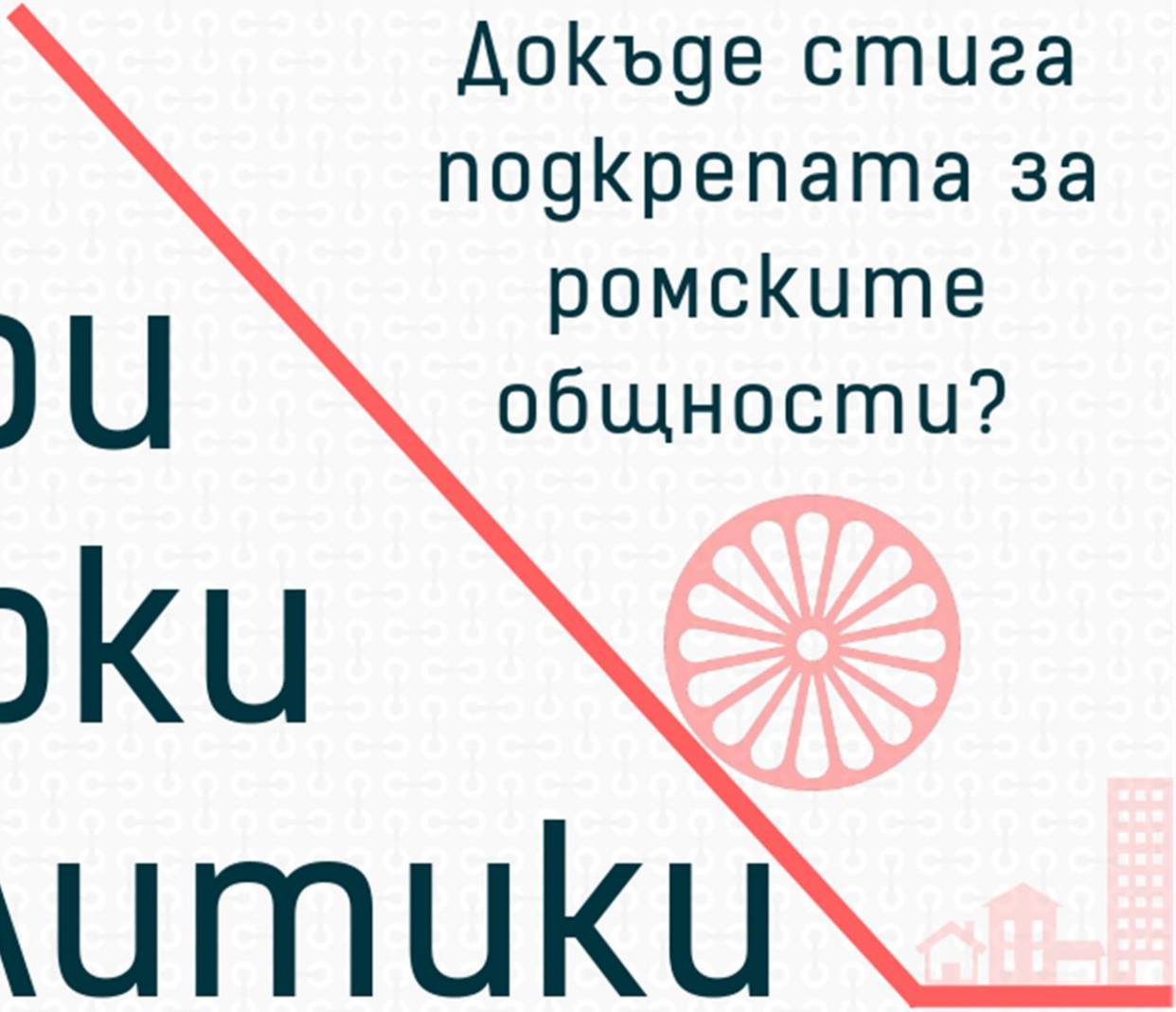
ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ДОКЛАД

Пари Мерки Политики

Докъде стига подкрепата за ромските общности?



София, 2019

Институт за развитие на публичната среда

Настоящото изследване е изготвено от Институт за развитие на публичната среда и осъществено в партньорство с Фондация „Рома-Лом". То е част от проекта: „Усилване на гражданския контрол върху изразходването на европейски средства в подкрепа на ромските общности", подкрепен от Фондация „Отворено общество".

Изказаните становища в документа са отговорност на неговите автори и не отразяват задължително мнението на Фондация „Отворено общество" по разглежданите въпроси.

Авторите следва да бъдат опоменати при всяко използване на публикувания материал – в неговата цялост или на отделни графики и части от текста.

Авторски колектив:
Ясен Лазаров
Диана Ефтимова
Лилиан Никофорова
Ива Лазарова
Светослав Георгиев

Редактор:
Пламена Игнатова

Консултант – работа на терен:
Любомир Димитров

София, 2019 г.

Списък на съкращенията:

Европейска комисия - ЕК

Европейски съюз - ЕС

Институт за развитие на публичната среда - ИРПС

Информационна система за управление и наблюдение на средствата от Европейския съюз в България – ИСУН

Министерски съвет на Република България – МС

Народно събрание - НС

Национален статистически институт - НСИ

Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите - НСИР

Неправителствена организация - НПО

Организация на обединените нации – ООН

Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси - НССЕИВ

Оперативни програми - ОП

Центровете за обществена подкрепа - ЦОП

Съдържание

Въведение и методика на изследването 4
Организиране на интеграционните политики в България - стъпка напред и две назад? .6
Анализ на общинските планове за действие 14
Роля на гражданското участие в осъществяването на предвидените политики 16
Идентифицирана гражданска дейност в подкрепа на ромските общности 17
Роля на НПО в прилагането на общинските планове за действие в областта на интеграцията 21
Областите на въздействие 22
Приоритети според броя на мерките 23
Приоритети според стойността на мерките 23
Източниците на финансиране 26
Характер на мерките в подкрепа на ромските общности 29
Роля на ромската общност в процеса по изпълнение на планираните мерки в общинските планове за действие 31
Европейските проекти в подкрепа на ромите – анализ на данните от ИСУН 33
Кратко представяне на финансирането от Европейския съюз 34
Важни елементи на оперативните програми 36
Работа с ИСУН 2020 36
Националните проекти в ИСУН 2020 38
Анализ на данни за осъществените проекти на ниво община 39
Насоченост на мерките 40
Сфери на въздействие на проектите 43
Бенефициенти по проектите 45
Основни акценти 45
Изследване на нагласите сред заинтересовани страни в изследваните райони 47
Резултати от анкетното проучване 48
Дълбочинни интервюта - анализ 63
Взаимодействие между ромските общности, общините и държавата 64
Изпълнение на общинските планове за действие и стратегиите за включване на ромите. Приоритети и мерки в подкрепа на ромите. 67
Информираност относно прилаганите мерки и реализираните проекти в подкрепа на ромските общности. 73
Основни обобщения от изследването 74
Препоръки 79

Въведение и методика на изследването

14 юни 2018 г. Народното събрание (НС) разглежда годишния мониторингов доклад на правителството по изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите (2012-2020). Документът е отхвърлен[1] с гласовете на депутати както от опозицията, така и от управляващата коалиция. В пленарната зала на парламента, те изразяват становищата на своите партийни групи:

- че заложените в Стратегията (НСИР) политики не трябва да се осъществяват, защото са противоконституционни (Сидеров - Атака);
- че отчетените резултати не отговарят на действително постигнатия напредък от политиките и че данъкоплатците не трябва да поддържат тяхното изплащане (Клисурска-Жекова, Гьоков - БСП);
- че ромското население не е способно да се социализира и в този смисъл, не може да бъде интегрирано (Станилов - Обединени патриоти); и т.н.

Независимо от различните мотиви и аргументи зад гласуването на политическите партии – актът на отхвърляне на практика постави под въпрос държавната дейност в изпълнение на многогодишния стратегически документ.

Националните интеграционни стратегии са най-важните документи с помощта, на които държавите от Европейския съюз консолидират политики за решаването на проблеми, засягащи ромските общности в уязвимо положение. Българската НСИР е приета през 2012 г. с гласуване от Народното събрание, което добавя легитимност към нея и създава възможност „да се ангажира широк кръг от институции в изпълнението ѝ, както общини и т.н."[2] Въпреки приемането на документа от НС обаче само 6 години по-късно, парламентът отхвърля доклада за изпълнението му от 2017 г. Този факт поставя под въпрос политическата воля за прилагането на НСИР и разбирането, че заложените в нея цели ще бъдат постигнати след 2020 г.

НСИР е съобразена с т.нар. „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите", инициирана от Европейската комисия (ЕК) през 2011 г. С приемането на тази рамка държавите членки в Европейския съюз (ЕС) поемат ангажимент да премахнат съществуващите разлики между ромите и останалата част от населението им в четири основни области: образование, трудова заетост, здравеопазване и жилищно настаняване. Чрез нея за пръв път е изграден мащабен механизъм на ниво ЕС за осъществяването на съгласувани, измерими и оценяеми политики, с които да се постигнат положителни промени в живота на уязвимите лица от ромски (или друг[3]) произход и приобщаването им към по-голямата част от населението на ЕС.

[1] Депутатите отхвърлиха доклада за ромската интеграция - OffNews - 14.06.2018.
[2] Д. Колев, Т. Крумова, М. Илиева, Сп. Петрова – „Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите 2012 - 2014 г." - ЦМЕДТ „Амалипе" (2015 - изд. Астарта, Пловдив)
[3] Интеграционните политики в България не изключват възможността за предоставяне на подкрепа към лица в неравностойно положение от която и да е етническа група.

В свое съобщение[4] от 2017 г., Европейската комисия представи междинен преглед на Рамката за национални стратегии за интегриране на ромите. В него тя потвърди, че въпреки създадените политически, правни и финансови инструменти за прилагане на Рамката от държавите членки на ЕС, през първите пет години от влизането ѝ в сила не е постигната реална промяна в положението на ромите. Съществен напредък все пак е отбелязан в сферата на образованието – *„и по-специално все по-големият дял на ромските деца, които получават образование и грижи в ранна детска възраст, е признак за големия потенциал за тяхното по-нататъшно развитие."* Той обаче не е достатъчен, за да се компенсира уязвимото състояние на ромските общности в останалите области от Рамката, където е нужно прилагането на институционални подходи - трудова заетост, здравеопазване и подобряване на жилищните условия.

Обект на настоящото изследване са публичните политики в България, които се прилагат на местно ниво в подкрепа на ромските общности, намиращи се в уязвимо положение. Изследването ще се съсредоточи върху планираните мерки на територията на 23 общини от областите Враца, Видин и Монтана - част от най-бедния регион за планиране в Европейския съюз[5]. В тези общини делът на гражданите от ромски произход надвишава отчетения през 2011 г. от Националния статистически институт (НСИ) среден дял на ромското население за страната - 4,9 %. т.е. той е достатъчно значим, за да се допусне от една страна необходимост от прилагане на мерките по НСИР, а от друга - от активното участие и представеност на ромските общности в политическия живот на общините.

Целта на изследването е да анализира по какъв начин се разпределят и разходват средствата, предназначени за подкрепа на ромските общности и получени преди всичко по линия на европейските програми за финансиране. В процеса по изясняване на този въпрос, екипът ни ще изведе на преден план някои от съществените проблеми, които спъват ефективното прилагане на НСИР, но остават извън вниманието на институциите и обществеността. В този смисъл изследването няма за цел да прави цялостен мониторинг на прилагането на НСИР. С различна степен на успеваемост такива вече са осъществявани в България - както от неправителствени организации (НПО), така и от държавната администрация. Проучването на Институт за развитие на публичната среда (ИРПС) е фокусирано по-скоро върху начина, по който се прилагат мерките на местно ниво, тяхното финансиране, потенциална ефективност, както и върху участието на заинтересовани страни в този процес.

В края на изследването е публикуван раздел със заключения и препоръки от екипа на ИРПС, които биха могли да послужат за подобряване на процеса по прилагане на мерките в подкрепа на ромските общности, както и за актуална и обективна отправна точка в провеждането на отговорен обществен дебат по една от най-поляризиращите българското общество теми - тази за ромското приобщаване към останалата част от населението.

[4] COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Midterm review of the EU framework for national Roma integration strategies.

[5] Скоро предстои промяна в европейското райониране на България, поради обезлюдяването на Северозападния регион за планиране (NUTS 2). Броят на неговото население е паднал под долната граница на критериите, според които то трябва да бъде между 800 хиляди и 3 милиона души.

В **методиката** на изследването са залегнали следните основни компоненти:

- Извършен е анализ на актуални общински планове за действие в подкрепа на интеграционните политики за българските граждани от ромски произход и други граждани в уязвимо социално-икономическо състояние. Изследвани са плановете на общо 23 общини;
- Осъществен е анализ на изпълняваните проекти с европейско финансиране в подкрепа на интеграционните политики на територията на съответните общини. За тази цел е обработена информация от публичния модул на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България – ИСУН. Изследваните проекти са осъществени в периода 2014 – 2018 г. или са започнати тогава и все още се осъществяват;
- Осъществено е анонимно анкетно проучване с четири групи от заинтересовани страни по отношение на провежданите публични политики в подкрепа на ромите. Те включват представители на местната власт; на регионалната администрация; регионални журналисти; и граждански активисти - представители на ромските общности в изследвания район;
- Проведени са дълбочинни интервюта с представители на НПО и на ромската общност от изследваните общини. По този начин е допълнена и задълбочена информацията от анкетното проучване за нагласите на местните ромски общности по отношение на публичните политики, които са насочени към тях.

Като изследователски методи са използвани - проучване и анализ на документи, проучване и анализ на законодателство и законодателни предложения, обработка и анализ на данни от публични регистри, анкетно проучване, полуструктурирани интервюта със заинтересовани страни, работа на терен.

Проучването завършва с обобщение, в което се маркират направените основни констатации, изводи и препоръки.

Организиране на интеграционните политики в България - стъпка напред и две назад?

В становището си от 2017 г., ЕК дава положителна оценка за общите усилия на държавите членки по прилагане на Рамката за национални стратегии. Отбелязва се развитието на институционални механизми, сътрудничеството със заинтересовани страни, наблюдението и финансирането за национални подходи към приобщаване на ромите и др. Същевременно, обаче Комисията обръща внимание, че въздействието на тези мерки върху **реалното положение на ромите** остава ограничено. С изключение на образованието, в останалите стълбове на Рамката промените са малки, а в някои отношения се отчита и влошаване[6]. *„Това често е свързано с външни фактори, като*

[6]Така например „процентът на неработещите, неучещите и необучаващите се младежи сред ромите продължава да бъде тревожно висок, като в няколко държави членки дори се е увеличил (51—77% в Испания, Хърватия, България, Словашката република, Румъния, Чешката република и Унгария), като само в Португалия се наблюдава ясен спад)."

икономическата криза или тревожното нарастване на ксенофобията и появата на националистически, популистки политически движения. Други основни фактори са липсата на ангажимент и капацитет на местно равнище за изпълнение на мерки за интегриране и достъп до финансиране."

Малко вероятно е становището на ЕК да е било изненадващо за някой от държавните или граждански експерти в тази сфера от България. От момента на своето създаване, НСИР и нейното прилагане са обект на постоянен дебат и полемика, които често достигат скандални измерения в публичното пространство. Самото приемане на Стратегията през 2012 г. се възприема като „стъпка напред" от гражданския сектор, защото поставя интеграционните политики на качествено по-високо ниво - изискващо планиране, комплексен подход и координираност в дейността на много и различни институции. Същевременно, обаче бързо проличават и недостатъците на стратегическия документ и на последвалото му прилагане.

Почти всички публикувани документи, доклади и становища на експерти, които оценяват българската НСИР, посочват две основни пречки пред ефективното ѝ изпълнение. Първата от тях, е свързана с нуждата от адекватно финансово обезпечаване за предвидените дейности по осъществяване на интеграционните политики. Втората е свързана с липсата на функционална институционална среда с ясно разписани отговорности за ефективно управление и администриране на тези политики. Според експертите, ако тези две условия не бъдат изпълнени поне отчасти, няма как планираните управленски мерки да се прилагат ефективно и да се постигат трайни резултати.

В НСИР се посочва, че основните финансови източници за интеграционните политики и програми, трябва да представляват средства от държавния бюджет и от европейските фондове. Към тях са добавени и средства от други източници - *общински средства, средства от Световната банка, от ООН, Съвета на Европа и др.*[7] Извън най-общото споменаване на тези финансови източници обаче, никъде не съществува бюджет или поне прогнозно остойностяване с помощта, на което да се разпределят нужните ресурси за изпълнение на планираните дейности.

Този проблем е известен на европейските партньори на България. В доклад на Европейската сметна палата от 2016 г. се посочва че липсващото остойностяване за интеграционните политики е направило невъзможна ранната оценка за това доколко НСИР е реалистичен документ или ще остане само на хартия - в сферата на т.нар. „добри пожелания".

Остойностяването на мерките по интеграционните политики е въпрос, който се повдига периодично и от представители на неправителствените организации. Предложения в тази посока са отправяни още по време на консултативния процес за изготвянето на НСИР. Такова например е било разработеното от ЦМЕДТ „Амалипе" специално приложение: „Програми за изпълнение на НСИР". Според вносителите му в него е трябвало да има конкретни срокове за изпълнение на планираните мерки, както и разпределение на финансовите отговорности по тях - между ЕС и държавния бюджет.

[7] Раздел 7 от НСИР - Механизми за изпълнение на интеграционната политика

Приложението е било прието от междуведомствената работната група, отговаряла за документа, а от Министерския съвет (МС) спрямо него не е имало възражения. Поради неясни причини обаче, то не е включено в окончателния вариант на документите, свързани с НСИР или в самата Стратегия.

До 2014 г. на оперативно ниво НСИР се е изпълнявала съгласно разписаните дейности в т.нар. План за действие за изпълнението на Стратегията - актуализиран документ от предходна международна инициатива – „Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г." Според анализ на ЦМЕДТ „Амалипе" (2015) добавената стойност на този план към НСИР е била *„минимална, поради липсата на финансови средства за повечето от дейностите и липсата на нови дейности, различни от тези, извършвани в момента."* Идентични са заключенията и в анализ на Институт „Отворено общество" - София (2013), според който в изпълнението на НСИР и на нейния План за действие, е имало множество заложени слабости. *„Те са свързани основно с невъзможността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси (НССЕИВ) да подчертае важността на политическата ангажираност и финансови средства за правилното и успешно изпълнение*" на Стратегията. Според експертите в някои отношения, (например в сферата на жилищните условия[8]) Планът за действие е изглеждал по-скоро като *„стъпка назад"*, а ангажиментът на държавата е бил минимален. На практика от общо 120 дейности в него 71 не са били бюджетирани (Н. Кирилов, 2016 г.). Останалите 49 са били финансирани, но с две важни особености. Първата от тях е, че финансирането е било разпределено основно от фондовете на ЕС или други донорски програми, а не от държавния бюджет. Втората особеност е свързана с това, че тези дейности са били част и от предходната спомената инициатива - т.е. средствата за тях вече са били разпределени целево преди изработването и приемането на НСИР.

От 2015 г. е в сила нов Национален план за действие по НСИР с общо 112 дейности, разпределени в следните приоритетни направления:

[8] *„Въпреки, че настоящият план за действие съдържа 18 дейности за постигане на 9 задачи, в рамките на 1 цел, повечето от дейностите не са финансово обезпечени (12 от 18) или тяхното финансиране е недостатъчно. Ангажиментът на държавния бюджет е много умерен – 550,000 лв., (230,000 евро), което включва принос и от общински бюджети."* – Димитров, Д., Григорова, Дечева (2013)

Към повечето дейности в този план са заложени индикатори за изпълнение. При идеална отчетност на отговорните институции, част от тях позволяват да се проследява въздействието на интеграционните политики и на постиганите резултати. Нито една от дейностите в новия план обаче не е финансово остойностена. В този смисъл ефективното прилагане на секторни политики по приоритетните направления на НСИР, продължава да е възпрепятствано от липсата на **прогнозна оценка за тяхната цена** и на **актуален бюджет за изпълнението им.**

И все пак, може ли условно да се определи размерът на средствата, които се инвестират в политики за социалната интеграция на ромите? На 25.01.2019 г. в пленарната зала на парламента, министър Томислав Дончев (ГЕРБ) отговаря на такова питане от депутата Георги Гьоков (БСП). В отговора си г-н Дончев посочва, че българската администрация няма право да събира данни по етнически принцип, освен по време на осъществяваните национални преброявания. Министърът посочва и че държавната политика за интеграция на ромите е хоризонтална и не изключва предоставянето на подкрепа за лица в неравностойно положение от други етнически групи. Поради тези причини според него, не е възможно да се разработи механизъм за измерването на финансови средства, насочени към отделните етнически групи, а определянето на каквато и да е крайна сума, свързана с похарчените за ромска интеграция пари, би било спекулативно (т. е. реалната сума ще бъде по-ниска).

Независимо от тези свои твърдения обаче, в писмен отговор[9] до депутата от БСП, министър Дончев предоставя информация за средствата по приоритетите на НСИР, осигурени от държавния бюджет и европейските програми за финансиране. Общата сума на това финансиране за 14-годишния период от 2007 г. до 2020 г. възлиза на 819 744 793 лева. Около 200,9 млн. лв. от тези средства са осигурени от държавния бюджет, а останалите 618,8 млн. лв. - по линия на европейски и други програми.

На пръв поглед, посочената от г-н Дончев сума звучи впечатляващо. Разделим ли я на броя на годините за прилаганите политики, обаче се оказва, че в подкрепа на мерките за интеграция на ромите се отделят средно по 58,6 млн. лв. годишно. От тази сума около 14,4 млн. лв. са за сметка на държавния бюджет, а останалите 44,2 млн. лв. постъпват от други източници. За сравнение - разходната част от бюджета на средно голям европейски университет, какъвто представлява СУ „Св. Климент Охридски", само през 2017 г. е възлизала на 98,4 млн. лв.

Втората съществена пречка пред изпълнението на НСИР е свързана с липсата на ефективна институционална структура с нужните правомощия и административен капацитет за прилагането на планираните дейности. Като ръководен орган на изпълнителната власт, Министерският съвет[10] отговаря за формулирането на

[9] Отговор № 01.01-3 от 23.01.2019 г. на запитване от народния представител Георги Гьоков с Вх. № 954-06-22 от 16.01.2019 г.

[10] Това произтича от няколко правни източника. В чл. 7 от правилника на МС е вписано, че: „(1) *В изпълнение на своите конституционни функции Министерският съвет разглежда въпроси, които са му изрично възложени със закон или следват от ръководното му място в системата на изпълнителната власт";*

държавната политика по демографски, етнически и интеграционни въпроси. За целите на управлението, администрацията, която го подпомага, трябва да оказва влияние върху целия цикъл на прилаганите политики - чрез тяхното *организиране, планиране, координиране, консултиране, контрол*[11] *и т.н*. Органът, който подпомага МС в осъществяването на НСИР обаче, разполага най-вече с консултативни функции и слабо ресурсно и административно обезпечаване. В този смисъл дейността на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси (НССЕИВ) не може да бъде друга освен формална.

От правилника на НССЕИВ към Министерския съвет можем да се информираме, че той е *„координиращ и консултативен орган, който подпомага МС в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси".* Участието на държавни служители в този орган е на възможно най-високо ниво – вицепремиер, заместник-министри и ръководители на държавни ведомства. Участниците от НПО се определят на основата на изразеното от тях желание за участие, уставни цели и опит.

В рамките на НССЕИВ функционира специална Комисия за изпълнението на НСИР. Нейните цели са три:

1 – *„да планира ресурсно обезпечени и интегрирани интервенции за изпълнение на политиката на интеграция на ромите, определени в НСИР (2012 – 2020)..."*

2 – *„да подпомага, обсъжда и наблюдава изпълнението на заложените мерки и постигането на резултати по приоритетите на НСИР (2012 – 2020);"*

3 – *„да инициира и предлага промени в правната рамка, подкрепящи изпълнението на НСИР (2012 – 2020)."*

Работата на Съвета и на Комисията за изпълнение на НСИР *„в информационно, аналитично, административно и техническо отношение"* се подпомага от администрацията на МС, чрез т.нар. Секретариат. Според редица експерти обаче, функциите на това административно звено не са обезпечени с нужните за дейността му ресурси, компетенции и мандат на неговите членове.

Секретариатът днес функционира като „Национална контактна точка" за напредъка по НСИР и отговаря за комуникацията по нейното изпълнение с Европейската комисия. Той координира дейността на административните структури на национално ниво и на областните и общински съвети по етнически и интеграционни въпроси във връзка с прилагането на политики в подкрепа на ромите; трябва да оказва методическа подкрепа на институциите; *„да осъществява: подготовката, внасянето и одобряването на позиции, анализи, доклади, информации и други документи в областта на етническите въпроси във връзка с участието на Република България в работата на институции, работни групи, комитети и форуми на Съвета на Европейския съюз, Европейската комисия, Съвета на Европа, Организацията на обединените нации и др. и участието в тях със свои представители".*

В чл. 1 от Правилника на НССЕИВ е вписано, че Съветът е: *„…е координиращ и консултативен орган, който подпомага Министерския съвет в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси."*

[11] Предложения от граждански организации – членове на Национална Коалиция „Интелект" за гарантиране на изпълнението на НСИР 2014 – 2020" (2015)

Тази огромна по своя обем дейност не е обезпечена от подходяща административна структура. Секретариатът на НССЕИВ не разполага с отделно обособена обща и специализирана администрация. Броят на неговите служители е част от общата численост в администрацията на МС. Той се състои от четирима души, които имат статут на негови членове[12]. Това означава, че съответно по щат за интеграционните политики на централно ниво в страната отговаря администрация от един секретар, двама държавни експерти и един главен експерт. Логичен въпрос следователно е, доколко Секретариатът на НССЕИВ представлява ефективен административен орган? Може ли с подобен експертно-административен състав например, той да подпомага методически всички органи на изпълнителната власт с отговорност по интеграционните политики и 265-те български общини?

Както НССЕИВ, така и неговият Секретариат, не разполагат със самостоятелен бюджет. През бюджета на Министерския съвет съответно за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. по бюджетна програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики" (0300.01.02) са предвиждани 60 000 лв. за дейности по изпълнение на НСИР. Осигурените по този начин средства за централното координационно звено по интеграционни политики в страната, рязко контрастират с тиражираните в медиите новини (и изказвания на политици) за „похарчени милиарди в подкрепа на ромската интеграция".

Административните и финансови пречки за изпълнението на НСИР се повтарят по отношение на органите на изпънителната власт с отговорност по интеграционните политики, както и на нивото на местното самоуправление. Този факт е добре известен на експертите. Според представители на гражданската коалиция "Интелект", в най-добрия случай министерствата определят ресорни заместник-министри, които да участват в НССЕИВ. На регионално ниво пък се създават отново консултативни органи – *„в повечето случаи формални и неефективни, и един или двама служители са натоварени с изпълнението на местните стратегии и планове за интеграция." (НК „Интелект" – 2015)*

Регионалните органи, за които гражданските експерти говорят, представляват част от хоризонтално разгърната структура на НССЕИВ - т.нар. областни съвети за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси. Те се създават към областните управители[13] и на практика дублират функциите на НССЕИВ, но за територията на всяка отделна област. С решение на общинските съвети общините могат да създадат и трето ниво на тези консултативни органи. Областните и общински съвети за сътрудничество в сферата на интеграцията подават периодично информация за своята дейност и за изпълнението на НСИР на местно ниво до Националния съвет.

Подходът за прилагане на интеграционните политики в България **е силно деконцентриран**. Според НСИР мерките трябва да се осъществяват от органите на изпълнителната власт в условията на междуинституционална координация. Този процес

[12] Приложение № 3 към чл. 53, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерски съвет и неговата администрация.
[13] Чл. 12 от Правилника за устройството и дейността на НССЕИВ

се направлява и консултира от НССЕИВ с помощта на неговия Секретариат и областните и общински съвети за сътрудничество - както по отношение на ресорните ведомства, така и на регионално и местно ниво. Органите на изпълнителната власт и местното самоуправление от своя страна, трябва да поддържат нужния административен капацитет за прилагане на Стратегията, чрез възлагането на специфични функции за дирекции, отдели, звена или отделни експерти. Липсват обаче ясни правила за това, как трябва да се организира този административен капацитет - т.е. какви да са неговата структура, състав и отговорности[14]. В повечето случаи един или двама души отговарят за всички разпределени към ведомството мерки по НСИР, наред с останалите им основни трудови задължения. Тази административна особеност поражда липса на системност, претоварване на ведомствените кадри и в крайна сметка - формализъм в изпълнението на техните отговорности по прилагане на НСИР.

Обществената оценка за дейността на НССЕИВ през годините е крайно критична. В много отношения тя се споделя не само от гражданския сектор, но и от представители на държавното управление. Така например, според Ивайло Калфин – вицепремиер и министър на труда и социалната политика, оглавявал НССЕИВ по време на 43-то НС - органът е сведен в дейността си до представянето на едни програми и отчети, вместо да прави политики, да ги отчита, да вижда постигнатото и направеното. *„И от цялото говорене нищо не следва. Не се поемат ангажименти, не се вземат конкретни решения.*[15]" Във връзка с това положение, Калфин заявява през 2015 г. твърдото си намерение да направи сериозни промени в Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. До подаването на оставката му от втория управленски кабинет на ГЕРБ през 2016 г., обаче тези промени не се случват.

Част от отчетите, за които г-н Калфин говори, вероятно са именно годишните доклади по изпълнението на НСИР. Те се изготвят от администрацията на МС въз основа на информацията, постъпила от областните и общински консултативни съвети, както и от органи на изпълнителната власт с отговорности по стратегическия документ[16]. Събраната така информация се синтезира в доклади, които впоследствие се представят пред Народното събрание. Стойността на тези отчети според експертите, обаче не е съществена. Те представляват наративен сбор от информация, който е механичен – „моментна картина" за случващото се на терен, но без критичен анализ, задълбочени обобщения или препоръки за подобряване на изпълняваните мерки. Всъщност, отхвърленият от НС годишен доклад за 2017 г. е първият, в чието заключение плахо се въвеждат предложения на местната власт по прилагането на интеграционни политики. Не е ясно дали тази практика ще бъде преустановена, продължена и/или разширена качествено в следващите доклади.

Нуждата от реална система за мониторинг, оценка и контрол на постиженията или неуспехите от провежданата Стратегия е подчертана още в Споразумението за

[14] Единственото условие в тази насока е отправено към слуобластните управи - във всяка областна администрация „следва да бъде назначен минимум един служител, чиито основни правомощия да бъдат свързани с интеграционната политика". То, обаче не променя начинът на работа.
[15] Интервю в „Дневник" от 08.06.2015 г., Ивайло Калфин: Държавната политика за интеграция на ромите не е успешна, трябва повече ангажираност
[16] Най-често това са министерствата, които на свой ред събират информацията от широк кръг от ведомства - институции на изпълнителната власт, областни администрации, местната власт и НПО.

партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове[17] за периода 2014-2020 г. *(стр. 151)*. Срокът за нейното въвеждане бе до края на 2015 г. Проектът по нейното създаване обаче започна след 2015 г. и трябваше да приключи до 31.12.2018 г. Той включва три обществени поръчки[18], финансирани от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси" (ОПРЧР) на обща стойност - около 2 милиона лева[19].

В последния годишен доклад по изпълнението на НСИР се отчита, че системата за мониторинг: *„ще води до набиране на информация, наблюдение, оценка и контрол на социално-икономическия статус на ромите в различните му измерения, базирана на надеждна методика за набиране, обработване и анализиране на необходими за целта данни. Тя ще позволява генерирането на справки, тенденции и анализи на интеграционната политика, на база на събираната и подавана информация от хоризонталните министерства (…) След въвеждането на Системата в експлоатация, данните, събирани чрез нея ще бъдат анализирани и ще бъдат предоставени на органите на изпълнителната власт, за да бъдат интегрирани в политически решения и да бъдат взети предвид при разработване, актуализиране, изпълнение на стратегически и програмни документи, които се отнасят към интеграцията на ромите".*

Секретариатът на НССЕИВ предвижда системата да започне да работи, след като първоначално е набрала достатъчно информация за изследваните в нея индикатори – *„очаквано в края на 2019 г."* Напомняме, че срокът по изпълнение на НСИР изтича в края на 2020 г. В този смисъл възможността за реализиране на междинен мониторинг и контрол по време на нейното прилагане **е по-скоро изпусната**. След 2020 г. Стратегията може да бъде продължена, допълнена или изменена, но в зависимост от постигнатите резултати и съществуващите политически, социални и икономически условия. Доколко тази възможност ще бъде ефективно оползотворена остава под въпрос предвид актуалната политическа обстановка в България, която се характеризира с наличието на открито антиромски партии и коалиции в правителството.

Според правилника на НССЕИВ, той е призван да *„съдейства за сътрудничеството, координацията и провеждането на обществени консултации между държавните органи и юридическите лица с нестопанска цел на български граждани",* принадлежащи към етнически малцинства или работещи в областта на междуетническите отношения и човешките права. През годините, обаче, от НССЕИВ напускат почти всички влиятели граждански организации на роми, които са били негови членове. „Отронването" на гражданска подкрепа продължава и днес - факт, който подкопава легитимността на органа.

[17] Документът е приет с Решение № 532 на Министерския съвет от 21.07.2014 г.
[18] Започва създаването на Система за мониторинг на Националната стратегия за интеграция на ромите (2016);
[19] Процедура: Разработване и внедряване на система за мониторинг, оценка и контрол за изпълнение на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012-2020

През 2013 г. Съветът бе напуснат от 9 ромски организации[20], поради посочената от тях липса на реални правомощия и отговорности в него към провежданите интеграционни политики. По време на втория кабинет на ГЕРБ, в периода 2015-2016 г., последва посоченият неуспешен опит за реформа на органа под патронажа на вицепремиера Калфин. В третия кабинет на ГЕРБ - през 2017 г. - за председател на НССЕИВ бе назначен вицепремиерът Валери Симеонов - представител на националистическата коалиция „Обединени патриоти". С този акт на практика правителството сложи край на разбирането, че провеждането на интеграционни политики в страната може да се случва в условията на конструктивен дебат с гражданските организации. Ето защо, в безпрецедентна до онзи момент декларация[21], близо 400 личности и граждански организации изразиха несъгласие с назначението на г-н Симеонов и настояха за освобождаването му от поста. В подкрепа на декларацията бяха събрани и 15 000 подписи на граждани от т.нар. Постоянна ромска конференция - платформа за изразяване на консолидирани позиции по значими за ромската общност въпроси. След като новият кабинет отказа да се съобрази с поставеното искане, НССЕИВ бе напуснат от поредната вълна на ромски организации, членували в него.

На 25 октомври, 2018 г. след остър скандал за арогантно изказване на г-н Симеонов по отношение на протестите на майки на деца с увреждания, той бе освободен от поста си в правителството, а с това и от този в НССЕИВ. Председателството бе поето от друг вицепремиер в кабинета - Томислав Дончев. Г-н Дончев е оглавявал Съвета и през първия управленски мандат на ГЕРБ, когато НСИР бе създадена и приета. Доколко от поредното му назначение на поста ще произтекат промени за дейността на НССЕИВ, остава под въпрос. Факт е обаче, че постоянните крамоли в политическия състав на управлението, водят до липса на приемственост в ръководния подход по осъществяване на интеграционните политики. Проблемът се усложнява и от вече посочените структурни и финансови дефицити пред изпълнението на НСИР. Можем да заключим, че докато те не бъдат разрешени, дори адекватните промени в кадрово отношение, няма да доведат автоматично до ефективно прилагане на стратегическия документ.

Анализ на общинските планове за действие

На областно и местно ниво насоките за изпълнение на политики в подкрепа на ромските общности се задават от областни стратегии. Те са изготвени в съответствие с НСИР и следват заложените в нея цели, принципи, направления и подходи за реализирането на дейности. Тези документи координират усилията на териториалните държавни служби и на местната общинска власт по отношение на интеграционните политики.

[20] Roma organizations left the NCCEII (10.02.2013)
[21] Декларация: Освободете незабавно Валери Симеонов от отговорностите му по етническите и демографските въпроси! (26.05.2017)

Областните стратегии на свой ред се осъществяват в оперативно отношение чрез т.нар. общински планове за действие. В тях са разписани конкретните мерки и дейности, които трябва да се прилагат на територията на всяка община. За изпълнението им общините трябва да обособят местни структури за координация, които да са съобразени с актуалните условия и нужди на населението в уязвимо положение. В този смисъл общинските планове са както инструмент за хармонизиране на местните инициативи с държавните изисквания, така и опит да се отговори на специфичните потребности на маргинализираните групи по места. В най-общия случай структурата на тези планове е стандартизирана[22] и съдържа няколко основни елемента:

- **Въведение към плановете** - представяне на документа, неговите цели и ролята му в контекста на изпълняваните на национално и областно ниво стратегии за интегриране на ромите.

- **Анализ на актуалното състояние на ромската общност на територията на общината** - проучване на демографската и социално-икономическа ситуация в общините, с акцент върху състоянието на ромските общности. Анализът обикновено следва приоритетните направления, зададени на централно ниво от НСИР - образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост, върховенство на закона, култура и медии. В редки случаи, към това проучване общините добавят и нови тематични полета, например – „Развитие на спорта в общината"; „Досегашни виждания на общинска администрация" и т.н. Чрез анализа се очертават основните проблеми пред социално-икономическото включване на ромските общности по направленията на НСИР, които са съществували до момента на приемане на плановете.

- **Таблично разпределение на предвидените мерки, задачи и цели -** въвеждат се конкретни дейности, с които общините планират да превъзмогнат описаните в анализа проблеми пред ромските общности, живеещи на територията им. За всяко от приоритетните направления на политики в НСИР, са разпределени йерархично на три компонента на дейностите - цели, задачи и мерки[23]. В отделни колони от плановете би трябвало да се предоставя информация и за:
  - периода за изпълнение на предвидените мерки;
  - отговорните институции по изпълнението на отделните мерки;
  - размера на нужното финансиране за изпълнение на мерките;
  - източника на финансиране за отделните мерки;
  - индикаторите за мониторинг на изпълнението по отделните мерки.

- **Очаквани резултати от прилагането на плана -** в този елемент общините правят своя прогноза за очакваните позитивни промени от приложените мерки след изтичане на сроковете за прилагане на плановете. В идеалния случай, по-голямата част от тези резултати трябва да бъдат измерими - например:

[22] Но не винаги - съществуват и изключения. Такова изключение например е планът за действие на община Ружинци.
[23] Много често обаче не съществува функционална разлика между тези три нива, а разделението е по-скоро формално.

„Намаляване неграмотността сред 16–25 годишните млади хора с 20%" или „Намаляване на безработицата сред малцинствата с минимум 5 %" (Брусарци);

- **Механизъм за управление и мониторинг -** обяснява се системата за координиране и/или отчитане на изпълнението на прилаганите мерки;

- **Заключение -** финализиране на плановия документ. Обръща се внимание на някои важни предпоставки за неговото прилагане. Такава е например необходимостта от активно участие на всички заинтересовани страни за постигането на устойчиви и позитивни резултати от прилаганите мерки.

През 2018 г. екипът на ИРПС осъществи изследване на мерките за интеграция от общо 23 общински плана за действие, приети от общини[24] в областите Видин, Враца и Монтана – част от Северозападния район за планиране (NUTS 2). Общото между тези общини е, че делът на ромското население в тях е над средното ниво за страната от 4,9%. Т.е. той е достатъчно голям, за да допуснем нужда от фокусирането на местни политики за развитието на тези общности, както и тяхната обективна възможност да бъдат политически представени и да влияят на публичното управление в рамките на избираната общинска власт. Важно е да се отбележи, че сред ромската общност съществува тенденция - някои хора, които по-голямата част от населението назовава „роми", да се самоопределят като българи, турци, румънци и др. Ето защо изследователите допускат, че реалният дял на ромското население е значително по-висок от официално обявения такъв[25].

В изследването на плановете бе включена община Враца, чието ромско население (3 на сто) като процент е под средното за страната, но като абсолютен брой е значително. Освен това Враца е и областен център. Изключена е община Ружинци (с 18,4% ромско население), тъй като нейният план за действие не съдържа конкретни мерки, които могат да бъдат анализирани. Така общият брой на анализираните общински планове за действие е 22.

Роля на гражданското участие в осъществяването на предвидените политики

Основна констатация, залегнала в НСИР е, че за изпълнението на предвидените политики, е необходимо сътрудничество *„на всички пряко ангажирани институции на национално, регионално и местно ниво с представители на неправителствени организации и на ромската общност."* Активното участие на ромите в този процес е от

[24] Медковец, Вълчедръм, Брусарци, Вършец, Лом, Якимово, Бойчиновци, Берковица, Монтана, Ружинци, Белоградчик, Чупрене, Димово, Видин, Криводол, Бяла Слатина, Козлодуй, Мизия, Хайредин, Борован, Роман, Враца, Мездра.

[25] Оценките за броя на ромското население в България варират и поради факта, че националното преброяване на населението от 2011 г. разчита на доброволни въпроси по темата за етническата принадлежност. В резултат - значими дялове от гражданите са пропуснали да отговорят на тези въпроси. Програмата на ООН за развитие (UNDP) приема, че броят на ромското население в България от началото на XXI век е бил между 600 и 750 хиляди души. Някои експерти (А. Иванов, М. Колинс) допускат, че той достига дори 800 хиляди души, включително хората, които се самоопределят като етнически турци, българи и др.

ключово значение за *„всеки етап от създаването, изпълнението, наблюдението и оценката на политиките на всички нива (...)от гледна точка на интересите на общността и компетентността на експертите, работещи по въпросите на ромите."*

Призивът за активно участие на гражданските организации и включване на ромските общности във всички етапи на провежданите политики се повтаря в областните стратегии за интеграция и в почти всички планове за действие на общините. Целта е от обект на управление и въздействие, ромската общност да се превърне в активен партньор на публичните институции. Този подход почива върху основен принцип на съвременните разбирания за „добро управление"[26], според който - за да бъде успешно управлението, гражданите трябва да са ангажирани, да участват активно в процеса по вземане на управленски решения, формулиране и прилагане на публичните политики. Невъзможно е да говорим за демократично избрана власт, която съществува в пълно противоречие с интересите на гражданското общество. Ето защо сътрудничеството на институциите с гражданския сектор и бизнеса допринася за легитимността на управлението. Тази обвързаност става още по-видима, когато трябва да се приложат целенасочени политики:

- към конкретни групи от населението (етнически малцинства, социално слаби, пенсионери, военнослужещи и т.н.);
- и/или към изолирани управленски процеси (стимулиране на трудова заетост, здравеопазване, образование, жилищни политики и т.н.).

Сътрудничеството в процеса по прилагане на тези политики повишава степента на разбиране и обществено доверие към управлението. В този смисъл, ако липсват инструменти за насърчаване на гражданското участие в прилагането на подкрепящи ромите политики, то дори полезните управленски дейности ще срещат съпротива в рамките на ромската общност, но и в българското общество като цяло. Гражданското участие не трябва да се пренебрегва, за да бъде ефектът от публичните политики устойчив и полезен за хората, към които те са насочени.

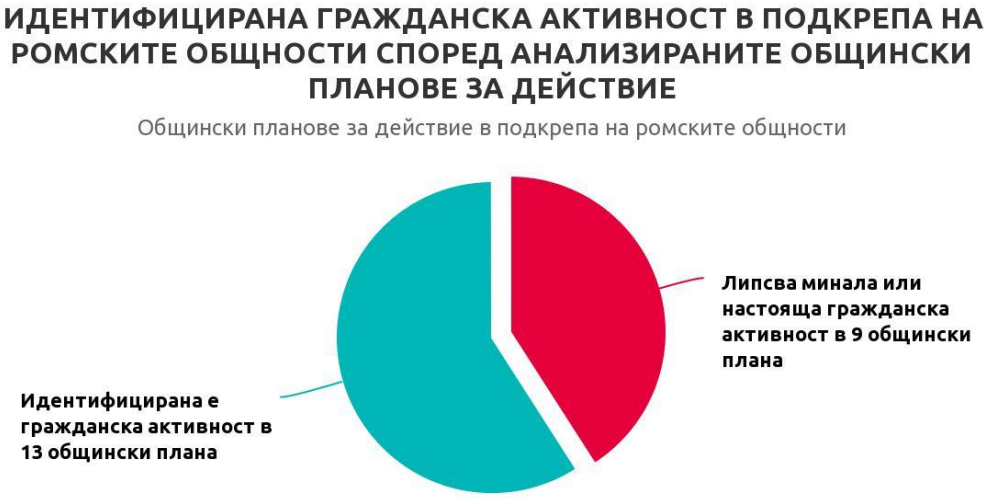
Идентифицирана гражданска дейност в подкрепа на ромските общности

Важен въпрос за изследването в такъв случай е, как е организирана гражданската дейност на местно ниво в подкрепа на ромите. Вече бе посочено, че общинските планове за интеграция на ромите съдържат раздел „Анализ на ситуацията в общината". В него се анализира състоянието на ромските общности в различни социално-икономически сфери, към момента на създаване на плановете. Въпреки че информацията за описаните граждански активности не е напълно изчерпателна, може

[26] Доброто управление е модерен възглед, който описва – чрез набор от принципи, как публичните институции трябва да осъществяват своята дейност и да управляват обществените ресурси. Терминът започва да се утвърждава през 90-те години на XX век под влиянието на множество международни организации – ООН, Световната банка, ЕС, ЮНЕСКО и т.н. Въпреки някои разлики в принципите, които те предлагат (ООН дефинира доброто управление спрямо 9 основни точки, а ЕС – с помощта на 5), сред тях винаги присъства принципът за „активното гражданско участие".

да се предполага, че тя обхваща „значимите граждански активности" - така, както са идентифицирани от общините. С висок процент на вероятност информацията е изчерпателна и поради факта, че общините използват плановете си за интеграция на ромите, за да се „похвалят" с реализираните инициативи.

В девет от анализираните общини (40,91%) общинските планове **не индикират** гражданска активност (минала или настояща) в подкрепа на ромите. Това са основно малки общини от селски тип с висок процент на ромско население. В останалите тринадесет общини (59,09 %) се идентифицира такава гражданска активност.



Тя се изразява във функционирането на здравни медиатори (20%), местни НПО (31,4%), Центрове за обществена подкрепа (11,4%) и отделни активисти и местни активни групи (37,2%)[27].

[27] Данните за гражданската аквтивност са базирани на анализ на общински планове към момента на тяхното създаване. Проучването ни на терен в края на 2018 г. показва, че може да има известни промени – например, броят на здравните медиатори в някои от изследваните общини е нарастнал.

област Видин ромско население в областта - 7.2 %	
община Видин ромско население - 5.6 %	**Гражданска организация** - сдружение „ДРОМ”, сдружение „Свободен младежки център”
община Димово ромско население - 12.5 %	Не се идентифицира
община Чупрене ромско население - 14.4 %	Не се идентифицира
община Белоградчик ромско население - 18.3 %	Не се идентифицира
област Враца ромско население в областта - 5.4 %	
община Криводол ромско население - 13 %	Не се идентифицира
община Бяла Слатина ромско население - 10.3 %	**Активисти/Местна активистка група** - Център за развитие на общността („Амалипе“); МАГ – Ромед
община Козлодуй ромско население – 7.3 %	**Здравно медиаторство** **Гражданска организация** - Общински детски и младежки парламент **Център за обществена подкрепа** - ЦОП в гр. Козлодуй и Център за социална рехабилитация и интеграция, с. Бутан **Активист/Местна активистка група** – ромски клубове
община Мизия ромско население - 6.5 %	**Активист/Местна активистка група** – „Амалипе“, Ромски образователен фонд
община Хайредин ромско население - 6.4 %	Не се идентифицира
община Борован ромско население - 6.3 %	**Гражданска организация** - Ромски културно-информационен клуб,с. Милорад **Местна активистка група** на ромската общност
община Роман ромско население - 6.0 %	Не се идентифицира
община Мездра ромско население - 5,88 %	Не се идентифицира
община Враца ромско население - 3 %	**Здравно медиаторство** **Гражданска организация** - Асоциация за развитие на децата и младежите, гр. Враца **Център за обществена подкрепа** **Активист/Местна активистка група** – фондация „Арете", Ромски образователен фонд
Област Монтана ромско население в областта - 12.3 %	
община Медковец ромско население - 27.9 %	**Здравно медиаторство**

община Берковица ромско население - 21.98 %	Не се идентифицира
община Вълчедръм ромско население - 20.2 %	**Здравно медиаторство** **Гражданска организация** - сдружение „Фютчър"
община Брусарци ромско население - 18.7 %	**Здравно медиаторство** **Център за обществена подкрепа** **Активист/Местна активистка група** – сдружение „Амалипе"
община Вършец ромско население - 17.4 %	**Гражданска организация** - фондация „Шам" **Активист/Местна активистка група** – сдружение „Амалипе"
община Лом ромско население - 17.2 %	**Здравно медиаторство** **Гражданска организация** - фондация „Рома - Лом", сдружение „Развитие и подкрепа за ромските жени и деца" **Активист/Местна активистка група** – фондация „Отворено общество"
община Якимово ромско население - 14.1 %	Не се идентифицира
община Бойчиновци ромско население - 11.6 %	**Активист/Местна активистка група** – сдружение "Амалипе"
община Монтана ромско население - 6.99 %	**Здравно медиаторство** **Гражданска организация** - фондация „Шам", фондация за регионално и културно развитие „Нангле – 2000" **Активист/Местна активистка група** – Ромски образователен фонд

Функция на здравното медиаторство е да бъде *„мост между уязвимите малцинствени общности и здравните и социални служби"*.[28] Практиката има над 20-годишна история на прилагане в редица европейски страни - Франция, Испания, Холандия и др. Медиаторите са специално обучени посредници, които работят на терен с хора в уязвимо положение. Те им помагат да преодолеят затруднения достъп до системата на здравни услуги. Затрудненията могат да се дължат на различни причини - здравно неосигуряване, липса на информация за предпазването от заболявания, нарушена комуникация между пациентите и здравните и социални институции, дискриминационни нагласи в предоставянето на здравни услуги и т.н.

Първоначално дейността на здравния медиатор в България възниква като гражданска инициатива - с пилотен проект в Кюстендил през 2001 г. Постепенно полезността ѝ за преодоляване на негативни тенденции в здравеопазването започва да се оценява и от институциите. През 2007 г. от гражданска инициатива здравното медиаторство прераства в делегирана държавна дейност. Здравните медиатори започват да се

[28] Национална мрежа на здравните медиатори – „История и роля"

назначават от общините и да получават заплата, осигурена от държавата.[29] Въпреки това, екипът ни приема тази дейност като вид гражданска активност, защото тя се извършва в рамките на ромската общност, а самата идея първоначално е развита от гражданското общество.

Наред с дейността на здравните медиатори като форма на гражданска активност в подкрепа на ромите се очертава и дейността на Центровете за обществена подкрепа (ЦОП) и на другите видове центрове - Център за развитие на общността, Център за социална рехабилитация и интеграция, Ромските клубове и Местните активни групи.

Подобно на здравното медиаторство, центровете за обществена подкрепа също са развити до нивото на държавно подкрепена политика. Те изпълняват делегирани дейности, финансирани със средства от държавния бюджет. Приемаме активността за гражданска, тъй като най-често ЦОП се управляват от юридически лица с нестопанска цел - фондации, институти и други организации с нужната експертиза за предоставяне на социални услуги към деца и семейства. Дейностите на ЦОП са разнообразни: повишаване на родителските умения; работа с деца с проблемно поведение и с техните родители; работа с деца жертви на насилие; консултиране на приемни семейства и на кандидат-осиновители; подкрепа за деца и младежи, настанени в специализирани институции за деца и т.н.

Останалите граждански дейности в подкрепа на ромите съществуват основно в рамките на различни проекти и не са много на брой. Изпълнението им се поема от отделни активисти по места. Често те са включени като представители на неправителствени организации и мрежи с национален обхват на дейност или като част от екипа на регионалните и местни ромски организации.

Изводът, който може да се направи от анализа на общинските планове е, че организираната гражданска активност в подкрепа на ромите не е особено висока. Там, където не е делегирана от държавата, тя е спорадична (основно в рамките на отделни проекти) и слабо институционализирана (броят на функциониращите НПО в подкрепа на ромите е сравнително малък).

Роля на НПО в прилагането на общинските планове за действие в областта на интеграцията

Следващ въпрос, свързан с гражданското участие е, доколко то се изразява в изпълнението на общинските планове за действие. От наличната информация в тях, можем да разгледаме казуса в две насоки:

- Конкретната отговорност на гражданските структури и НПО за изпълнението на общинските планове за действие - т.е. участват ли НПО и отделни активисти в тяхното разработване? Посочени ли са гражданските организации като

[29] През 2013 г. в България са работили 130 здравни медиатори в 70 общини с осигурено заплащане от държавния бюджет.

отговорни структури, които да изпълняват планираните мерки? Включени ли са такива в мониторинга по прилагането на тези планове?

- Ролята на ромската общност за ефективното прилагане на формулираните мерки от плановете - т.е. дали самата ромска общност е включена като активен участник или като управляван обект на въздействие, съдейки по характера на насочените към нея мерки?

Според проучването в повече от половината - 12 общини (54,55%) в **разработването** на общинските планове за интеграция на ромите са участвали представители на НПО и/или ромски активисти – *„представители на ромската общност*". Само в една община такива представители със сигурност не са участвали, а в останалите девет този въпрос не е изяснен (40,9 на сто).
В етапа на разработване на плановете в седем общини е преобладавало участието на отделни физически лица - *„представители на ромската общност*". В останалите пет общини (22,73%) в разработването на плановете са били включени представители на НПО.

Що се отнася до **прилагането** на предвидените мерки, то гражданските организации и активисти са посочени като самостоятелно *„отговорни институции*" или партньори на общините в общо 37,8% от тях (или в 356 от предвидените общо 942 мерки). За изпълнението на по-голямата част от мерките обаче – 62,2 на сто (586 на брой), не са предвидени никакви отговорности, които да се носят самостоятелно или да се споделят от НПО и гражданските активисти с институциите.

В **мониторинга за изпълнението** на общинските планове, гражданският сектор със сигурност участва в една община, а в останалите двадесет и една участието не е изяснено. С основание може да се предположи обаче, че гражданският сектор все пак играе роля в мониторинга чрез своите представители в областните съвети за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (ОССЕИВ). Това е така, защото тези структури трябва да съществуват задължително и по принцип мониторират изпълнението на НСИР.

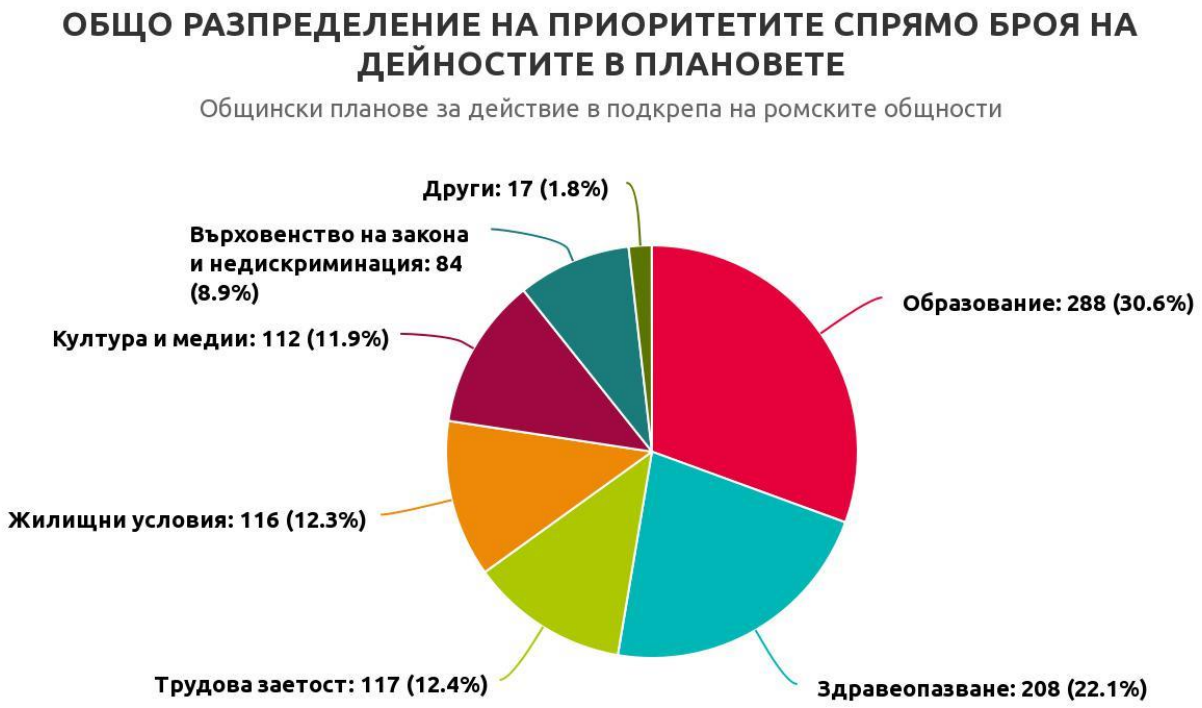
Участието на НПО само по себе си не може да гарантира задължително и активно включване на ромската общност в изпълнението на общинските планове. Как е включена тази общност, съдейки по характера на насочените към нея мерки, ще разгледаме по-късно.

Областите на въздействие

Приетите мерки в общинските планове за действие най-често следват приоритетните направления, които са определени в НСИР - образование; здравеопазване; жилищни условия; заетост; върховенство на закона и недискриминация; култура и медии. Кои от тях, обаче са най-застъпени в изследваните планове? От наличната информация, този въпрос може да се анализира поне по два начина. Първият от тях зависи от броя на предвидените мерки в плановете, а вторият - от финансовата стойност, която е заложена от местната власт за изпълнението на тези мерки.

Приоритети според броя на мерките

Според броя на всички идентифицирани мерки в изследваните планове като най-важен приоритет се очертава образованието – с дял 30,6% от предвидените дейности (или 288 на брой). На второ място са предвидените мерки от приоритет „Здравеопазване" - с дял от 22,1 на сто (208 на брой).
Следват четири приоритета с относително еднаква тежест: „трудова заетост" – 12,4 % (117 мерки); „жилищни условия" – 12,3 на сто (116 на брой); „култура и медии" – 11,9% (112); „върховенство на закона и недискриминация" – 8,9 на сто (или 84 на брой).
На последно място са т.нар. „други мерки" с 1,8%.



Изводът, който може да се направи е, че според броя на предвидените мерки, образованието и здравеопазването са най-застъпените приоритети на интервенция от страна на институциите в подкрепа на ромските общности.

Приоритети според стойността на мерките

Както вече посочихме, нито една от дейностите в националния план за действие по НСИР не е финансово остойностена. Този проблем се повтаря до голяма степен и по отношение на мерките, разписани в общинските планове за действие в подкрепа на интеграционните политики. Въпреки че в тях съществува отделна графа за прогнозно бюджетиране на всяка от мерките, едва 13,5% (127 мерки) от всички предвидени

дейности са остойностени. Неостойностени са 50,4% от разписаните мерки (475 на брой), а за останалите 36,1 на сто (340 на брой), в плановете се приема, че "не се нуждаят от финансиране". На какво се дължи това?

Част от неостойностените мерки, както и от тези, които не се нуждаят от финансиране, най-вероятно са вписани като такива, защото местната власт приема, че дейностите така или иначе се извършват от отговорните институции. В тези случаи общинските планове не въвеждат нови дейности, а просто описват вече съществуващи отговорности на публичните институции. За пример в това отношение ще се позовем на мярката в приоритет Здравеопазване: *„Провеждане на профилактични прегледи от дентален лекар за деца от 3 до 7-годишна възраст"*. Посочените отговорни институции за нейното изпълнение са регионалните здравни инспекции и лечебните заведения. Според Закона за здравното осигуряване в България, обаче всички лица до 18-годишна възраст (и след навършване на тази възраст, ако учат редовно - до завършване на средното си образование) се осигуряват за сметка на държавния бюджет, т.е. лечебните заведения така или иначе са задължени да провеждат посочените прегледи към здравноосигурените лица, за което получават и съответния бюджет, разпределен към тях от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). В този смисъл - вероятно водени от желанието да се „похвалят" с повече реализирани мерки - местните власти представят за интеграционни дейности институционалните услуги, които се предоставят на общо основание за всички граждани.

Друга причина за липсващото остйностяване вероятно е била надеждата, че при изпълнението на мерките ще се разчита на доброволна инициативност от страна на посочените отговорни институции и лица. Пример в това отношение е мярката в приоритет Жилищни условия: *„Подобряване на жизнената среда чрез мероприятия, свързани с организиране на доброволни зелени групи"*. Според плана за действие, отговорността за нейното изпълнение ще се споделя от съответната община, местните ромски лидери и неправителствените организации.

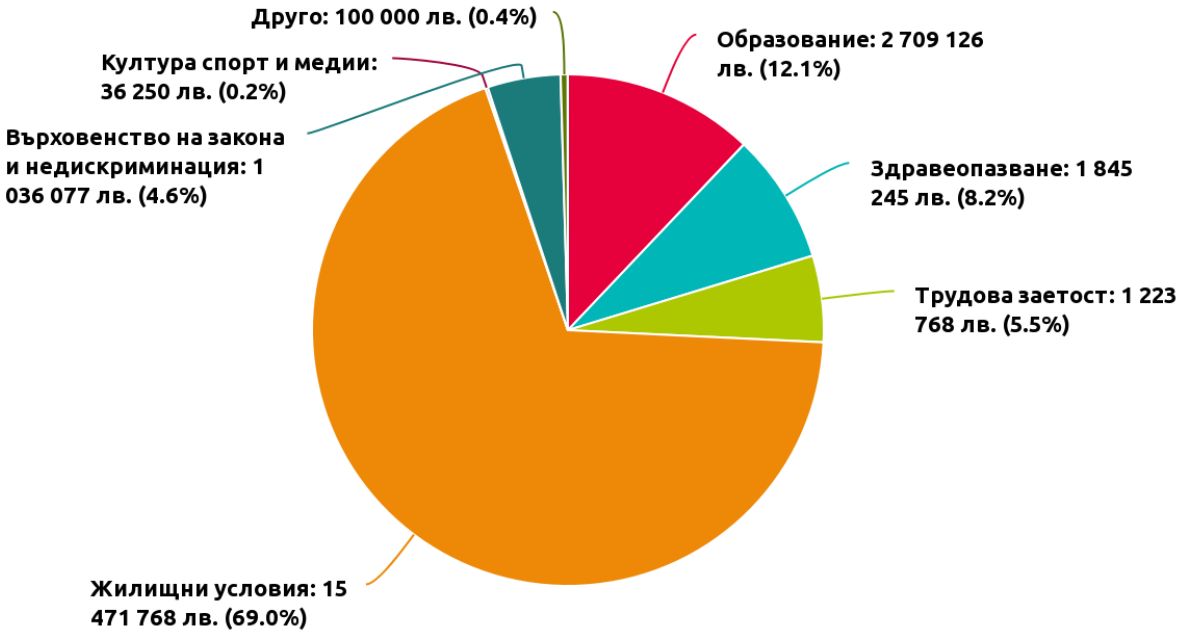
Някои експерти от държавната администрация изтъкват като причина и това, че плановете за действие са дългогодишни управленски документи. Изпълнението им представлява комплексен процес, който зависи от различни финансови източници и трябва постоянно да се договаря във времето. Според екипа ни обаче, огромният процент от неостойностени мерки по-скоро е индикация за незаинтересованост и липса на увереност от страна на местната власт, че дейностите които са предвидили, ще бъдат финансирани. Вероятно логиката на разсъждение е следната: „Защо да остойностяваме мерки, които така или иначе имат малък шанс да получат финансиране?".
Изводът, който може да се направи е, че макар и формално приети от общините, повечето дейности в подкрепа на ромите:

- Отразяват вече извършвани от институциите дейности и услуги въз основа на вменените им от законодателството отговорности;
- Разчитат на доброволна инициатива в дейността на отговорните институции и техните партньори;
- Остават с пожелателен характер и най-вероятно няма да се изпълнят.

Разпределението на интеграционните приоритети според финансовата стойност на предвидените мерки не може да се докаже еднозначно поради липсата на индикативна стойност за 86,5% от тях. Все пак - съгласно предвидените средства за остойностените мерки, приоритетът „Жилищни условия" е с най-голям дял от 69 на сто, или 15 471 768 лв. Следват го приоритетите „Образование" с дял от 12,1% (2 709 126 лв.); „Здравеопазване" с дял от 8,2 на сто (1 845 245 лв.); „Трудова заетост" - 5,5% (1 223 768 лв.); „Върховенство на закона и недискриминация" - 4,6 на сто (1 036 077 лв.); „Култура и медии" - 0,2% (36 250 лв.); Други мерки - 0,4% (100 000 лв.).

ОБЩО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТИТЕ СПОРЕД СТОЙНОСТТА НА ДЕЙНОСТИТЕ В ПЛАНОВЕТЕ

Общински планове за действие в подкрепа на ромските общности



Общата сума на остойностените 127 мерки от изследваните общински планове за действие в подкрепа на ромските общности е 22 422 234 лв. През 2018 г., общата сума на бюджетните разходи, заложени в изследваните 22 общини, е възлизала на 298 969 966 лв. Изследваните от екипа ни планове обхващат средно петгодишен период. В такъв случай можем да приемем, че годишната сума, с която трябва да се финансират дейности в подкрепа на ромските общности на територията на тези общини, възлиза на около 4,5 млн. лв. на година - или 1,5% от техния разходен бюджет за изминалата 2018 г.
Изводът, който може да се направи е, че общинските планове за интеграция на ромите са силно недофинансирани. Тази констатация ще се потвърди отново и след като бъдат разгледани източниците на финансиране за планираните дейности.

Източниците на финансиране

За 602 от мерките в изследваните планове на общините - независимо дали са остойностени или не - е публикувана информация за предвидените източници на финансиране. Изключени в това отношение са вече описаните дейности, за които местната власт е приела, че не се нуждаят от финансиране (340 на брой).

От информацията в плановете не може да се разграничи еднозначно, какъв е точният размер на финансиране, който всеки отделен източник трябва да осигури. Това се дължи, както на големия брой неостойностени мерки - 475 (78,9%), така и на факта, че в 378 от случаите за една мярка са посочени два или повече източника на

финансиране. Независимо от тази особеност обаче, можем да отличим степента на значимост, която местната власт придава на тези източници на финансиране по отношение на планираните мерки.

С дял от 31,8% - на първо място по значимост, като източник на финансиране за мерките от общинските планове за интеграция на ромите, са посочени средствата от Европейския съюз, предвидени по различни оперативни програми.

На второ място се нареждат средствата от държавния бюджет (в тях влизат и средствата за делегирани от държавата към местното самоуправление дейности, финансирани от републиканския бюджет). Техният дял е 26,7 на сто.

На трето място са т.нар. „Други средства" (от частни донори и други източници) с дял от 23,3%.

На последно място се нареждат средствата в подкрепа на местното ромско население, които се отделят от собствените приходи на общините в техните бюджети – 18,2 на сто.

Средствата, с които през последните години общините финансират почти изцяло капиталовите си разходи, идват от Европейския съюз. Трябва да се отбележи обаче, че финансирането чрез оперативните програми на ЕС, както и средствата, които постъпват от „Други" възможни източници *(често, когато не става въпрос за делегирани към общините дейности - и от държавния бюджет)*, са **потенциални**. Това означава, че местните институции и партньорите им, които отговарят за планираните дейности в подкрепа на ромите, трябва първо да се **класират** на състезателен принцип като бенефициенти. За тази цел те трябва да изготвят успешни проекти и да преминат през съответните процедури на кандидатстване. Този процес изисква висок административен капацитет, ниво на подготовка от кандидатите за финансиране и поддържане на постоянен контакт с финансиращите институции. Описаната вече липса на стандарти за състава, структурата и отговорностите на административните звена и експерти по

интеграционните политики, спъва общините в това отношение. В повечето случаи един или двама души отговарят за тази дейност, което е крайно недостатъчно.

Стои въпросът и какво ще стане с финансирането на тези дейности, ако през следващия програмен период на ЕС, средствата за политики на сближаване бъдат драстични намалени? Въпреки че вероятността за това е малка, с оглед на напускането на ЕС от Обединеното кралство, не трябва да се подценява, че през „Многогодишната финансова рамка на ЕС 2021-2027" могат да постъпят и по-малко средства за българските оперативни програми.

Що се отнася до държавния бюджет като източник на финансиране за местните политики, той се разпределя към общините и териториалните структури на ресорните разпоредители с бюджетни средства - министерства, агенции и др. ведомства. Финансирането, което общините получават от тези трансфери, е значително като дял от техните бюджети, но се използва предимно за делегирани от държавата към местното управление дейности. Тези средства са съобразени с нуждите на общините, но се определят с решения на МС чрез въвеждането на годишни стандарти за ключови политики в секторите „Образование", „Здравеопазване", „Социално осигуряване, подпомагане и грижи", „Отбрана и сигурност" и т.н. В този смисъл, чрез държавните трансфери, насочени за обезпечаването на общински дейности, централната власт въздейства директно върху местното самоуправление.

Наред с делегираните държавни дейности, общините могат да предоставят публични услуги и по свой избор. Тяхното финансиране обаче се осъществява от собствените общински приходи - от местните данъци и такси. Тези приходи са традиционно малки като дял от техните бюджети - особено що се отнася до общините, които не са областни или курортни[30] центрове. Поради слабата финансова децентрализация на общините, те рядко прилагат нови и различни практики на своя глава извън делегираните от държавата дейности, които така или иначе се задават и заплащат от централния бюджет.

От описаното дотук, става ясно, че единственият сравнително сигурен източник за финансиране на нови интеграционни политики, управлявани самостоятелно на местно ниво, е общинският бюджет - в частта му, която се формира от собствени приходи на общините. Тези средства обаче като правило са с незначителен размер спрямо останалите източници на финансиране - особеност, която донякъде се потвърждава от изследваните мерки в плановете. Така например сумата от бюджета на община Враца, предвидена за обезпечаване на общинския план за интеграция на ромите на общината за периода 2015-2017 г., е в размер на 12 800 лв. Според НСИ на територията на общината живеят 2215 роми. Това прави 1,93 лв. на човек на година.

[30] Според анализ на ИПИ от 2018 г., в по-малките общини – „в т.ч. градове, които не са областни центрове, делът на данъчните приходи може да бъде в рамките на 5% от общинския бюджет. Изключение са ясно изразените курортни общини, в които данъчните приходи достигат 30-40% от общинския бюджет."

Характер на мерките в подкрепа на ромските общности

От наличната в общинските планове информация, може да бъде зададен следният въпрос спрямо мерките в подкрепа на ромите:
Водят ли тези дейности до пряко разрешаване на проблеми за ромската общност в определена област на въздействие или имат поддържащо, частично и облекчаващо значение за тяхното преодоляване?

За да отговори на този въпрос, екипът ни раздели изследваните мерки на **основни** и **допълващи**. За „основни мерки" приемаме тези от тях, чието прилагане се свързва непосредствено с разрешаването на съществени проблеми пред ромите в посочената област на въздействие (фокус към основния проблем). Тези проблеми са описани в НСИР, а на регионално и местно ниво са конкретизирани в анализите на областните стратегии и общински планове за действие. Базовите мерки най-често са от главно значение за постигане на формулираната йерархично оперативна цел в плановете. Те въвеждат ясно дефинирани отговорности към прилагащите ги институции. Наред с това имат и директен ефект на въздействие по отношение на ромските общности, като резултатът може да бъде лесно и еднозначно измерен. Пример за подобни мерки:

- *Асфалтиране на улици в кварталите с ромско население*;
- *Осигуряване на целево подпомагане на социално слаби семейства за заплащане на такси за детска градина, учебници и материали и др. според идентифицираните нужди;*
- *Сформиране на мобилен екип от медицинска сестра, социален работник, психолог и санитар, които да предоставят здравно-социални услуги (дейности по превенция, подпомагане на семейства с болни и социални случаи, осъществяване на кампании и др.);*
- *Увеличаване броя на здравните медиатори.*

Допълващите мерки са частични по своя характер и подкрепят основните. Тяхното самостоятелно прилагане не може да разреши най-съществените проблеми, пред които е изправена ромската общност. Тези мерки по същество са насочени към създаването на вторични предпоставки, които да помагат за разрешаване или облекчаване на съществуващите проблеми. Ефектът от прилагането им обаче е ограничен и много често трудно измерим - мотивационен, информационно-просветителски и/или насърчаващ определено поведение или оптимизиране в дейността на институциите и взаимодействието им с гражданските организации и ромската общност. Пример за подобни мерки са:

- *Повишено ниво на сътрудничество между заинтересованите от ромската интеграция страни чрез провеждане на срещи и кръгли маси по темата;*
- *Повишена мотивация на ромската общност за включване в обучителния процес, чрез провеждането на информационни кампании за ползите от образованието;*
- *Повишена квалификация на полицейските служители за работа в мултиетническа среда, чрез участието им в специални обучения;*
- *Провеждане на информационни кампании за опазване чистотата на населените места и повишаване на екологичната култура.*

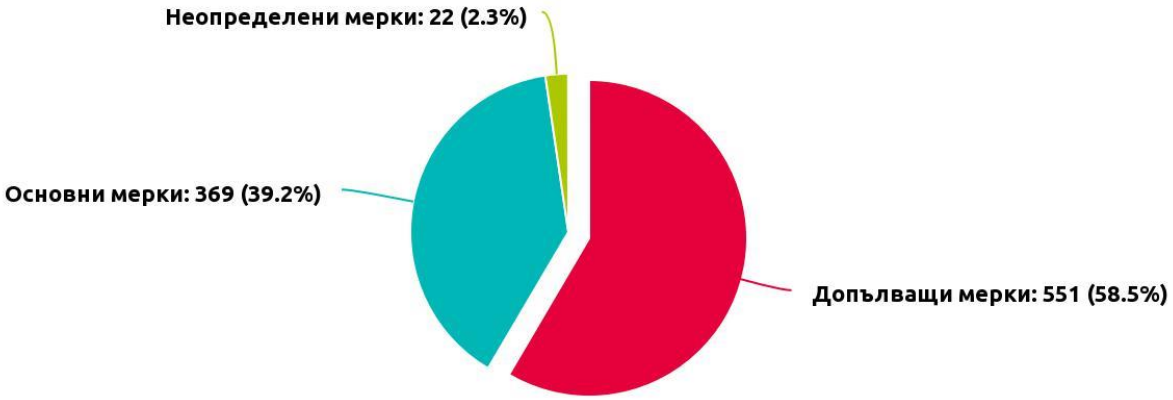
Допълващите мерки не разрешават самостоятелно из корен съществуващите проблеми пред ромските общности, а по-скоро имат превантивен характер - насочен към облекчаване на симптомите за тези проблеми.

Основни мерки	Допълващи мерки
Насочени към постигането на директно и цялостно разрешаване на описаните проблеми; *(фокусирани към крайния проблем)*	Насочени към създаването на частични предпоставки за справяне с проблемите; *(фокусирани към подобряване на междинните условия)*
Въвеждат системни задължения за отговорните институции и/или заинтересованите страни; (нормативно задължаващ характер с насоченост към ефективност на крайния резултат)	Оптимизират дейността на и взаимодействието между отговорните институции и заинтересованите страни; (като краен резултат се насърчава определено поведение от / между участниците)
Ползата от прилагането им е видима за ромската общност и може да бъде обективно измерена: *(брой осигурени стажове, средства за транспорт на ученици от социално слаби семейства, отделени терени за строителство на социални жилища и т.н.)*	Ефектът на въздействие е частичен и има трудно измерим: *(повишена мотивация за обучение, информираност за здравните права на гражданите, насърчено сътрудничество м/у заинтересованите страни, квалификация на публичните служители за работа в мултиетническа среда и т.н.)*

Според оценката на екипа ни, 38% от мерките, съдържащи се в общинските планове за интеграция, могат да бъдат определени като основни. По-голямата част от мерките обаче са допълващи - 59 на сто. Тези мерки имат преди всичко частичен, превантивен и просветителски характер. Относително висок (3%) е и делът на мерките с твърде ниска степен на конкретизиране, които екипът ни не може да определи еднозначно. Съдейки по общото качество на формулирането им, сме склонни да приемем, че повечето от тях са резултат на формализъм и амбиция за отчитане на всяка цена на по-голям брой мерки.

БРОЙ И ДЯЛ НА ДЕЙНОСТИТЕ В ПЛАНОВЕТЕ, СПОРЕД ТЕХНИЯ ХАРАКТЕР

Общински планове за действие в подкрепа на ромските общности



Основният извод, който може да се направи е, че дори всички дейности от общинските планове да бъдат финансирани и стриктно изпълнени, това няма да доведе до бърза и съществена промяна в уязвимото положение на ромите спрямо останалото население, (поради съотношението между основни и допълващи дейности). Това не означава, че допълващите мерки в подкрепа на ромската общност са лишени от смисъл. Значението им за всяка област на въздействие не трябва да се пренебрегва нито от институциите, нито от страна на гражданското общество[31]. Докато ролята на тези мерки, обаче е водеща (а в някои случаи и единствена) като подход при реализирането на политики в подкрепа на ромските общности, то надали ще се постига динамично и дългосрочно въздействие на очакваните резултати.

Роля на ромската общност в процеса по изпълнение на планираните мерки в общинските планове за действие

Вече посочихме, че призивът за активно гражданско участие и включване на НПО и ромските общности в пълния цикъл на интеграционните политики се повтаря в почти всички стратегически и планови документи по темата. По-горе разгледахме ролята на НПО в процеса по прилагане на общинските планове за действие. Остана да се фокусираме и върху нивото на взаимодействие между самата ромска общност и институциите в процеса по прилагане на насочените към нея мерки.

Каква е ролята на ромите в процеса по прилагане на насочените за разрешаване на техните проблеми мерки? За да отговори на този въпрос, екипът ни раздели очакванията, насочени към ромската общност, спрямо изследваните мерки в две категории. В първата категория ромите задължително трябва да се включат **като активен участник/партньор в изпълнението на мерките**, за да се постигнат успешно планираните управленски цели. Пример за подобна мярка в направлението „Трудова заетост" може да бъде: *„Осигуряването на възможност за заетост, в т.ч. чиракуване и стажуване след преминатите обучителни курсове"* - по оперативна цел *„Осигуряване на достъп на ромите до пазара на труда"* на община Чупрене. Очевидно е, че за успешното реализиране на тази мярка единствено *„осигурената възможност за заетост"* от посочените отговорни институции не е достатъчна. Нужен е и съответстващ брой от хора, които да се възползват от нея - чрез преминаване на обучителните курсове и полагане на усилия в предвидените стажантски програми.
Други мерки, чието реализиране изисква активното участие на ромската общност, са например:

- По направление „Образование" – *„Ангажиране на родители на деца и ученици от етническите малцинства в училищни настоятелства, ученически парламенти или обществени съвети";*

[31] В сфера като образованието например, допълващите мерки оказват важно влияние за допълнителното мотивиране на учениците (чрез извънкласни дейности, спортни мероприятия, екскурзии и т.н.); за ефективно сътрудничество с техните родители (чрез мотивационни беседи за смисъла от образованието, включването им в училищните настоятелства и т.н.); за способността на учителите за работа в мултикултурна образователна среда (чрез допълнителна квалификация) и др. Допълващите мерки създават нужните предпоставки за сътрудничество между гражданското общество, институциите и ромската общност по пътя към осигуряване на равен достъп до качествено образование и социална реализация на тези деца.

- По направление „Здравеопазване" – *„Активно съдействие от страна на здравните медиатори за издирване на деца без личен лекар, регистрирането им и работа с личните лекари за проследяване на тяхното здраве";*
- По направление „Жилищни условия" – *„Подобряване на жизнената среда чрез мероприятия, свързани с организиране на доброволни зелени групи"*; и др.

Общото между тях е, че към представителите на ромската общност местната власт отправя определени очаквания. В този смисъл, постигането на траен резултат от мерките не зависи само от дейността на институциите, а от ефективното партньорство между местната власт и ромите.

Втората категория от мерки поставя ромската общност в ролята на **пасивен обект на въздействие от публичните политики,** спрямо който трябва да се постигнат предварително набелязани цели. В тази категория от мерки ромите носят сравнително ниска или нулева отговорност за процеса по реализирането им. В този смисъл те спират да бъдат партньор за публичната власт *(субект на управлението)* и се превръщат в „управляван обект". Характерът на оказваното въздействие върху тях може да е разнообразен - предоставяне на публични услуги, въвеждане на санкции за противоправно поведение, оптимизиране на дейността на публичната администрация и държавните служители за работа с ромската общност и т.н. Общото между тези мерки е, че за ефективното им прилагане не се изисква особено високо ниво на ангажираност от страна на ромите. Като пример за подобни мерки можем да посочим:

- По направление „Здравеопазване" – *„Информиране на лицата от ромската общност и уязвими групи за здравноосигурителните им права и задължения като пациенти"*
- По направление „Образование" – *„Разработване и въвеждане на програма за овладяване на българския език"* и *„Осигуряване на учебни помагала и учебници за социално слабите ученици след 5 клас;*
- По направление „Жилищни условия" – *„Актуализация на подробните устройствени планове /ПУП/ на територии с компактно ромско население"*;
- По направление *„Върховенство на закона и недискриминация" – „Обучения на полицейски служители по правата на човека и проблемите на малцинствата"* и др.

Ромската общност е в ролята на партньор за публичното управление в 16,8% от изследваните мерки – т.е. към нея са насочени очаквания за активно включване и участие в прилагането на общинските интервенции. По-голямата част от мерките – 80,3 на сто, поставят ромската общност единствено в ролята на пасивен участник, върху чието развитие публичните политики трябва да въздействат позитивно. Делът на мерките, които екипът ни не е успял да обозначи към нито една от горепосочените категории, е 2,9%. Причина за това най-често е ниската степен на тяхното конкретизиране в плановете.

Изводът, който може да се направи, е че въпреки призивите за активно включване на ромската общност в процеса по прилагане на мерки в нейна подкрепа, местната власт я приема по-скоро като обект на едностранно въздействие. Заключението се потвърждава косвено и от данните за относително слабото участие на ромски НПО и активисти в процесите по разработване, прилагане и мониторинг на изпълнението на общинските планове за действие.

Разбира се, може да възникне въпрос – „Ако самите мерки се изпълняват от ромски представители в рамките на прилагащите ги институции, това няма ли да окаже влияние върху участието на общността в процеса по тяхното прилагане?" В следващ раздел от изследването, ще обърнем внимание и на представеността на ромите в структурите на местната власт и нейната администрация, които са основни отговорни институции за провежданите политики.

Европейските проекти в подкрепа на ромите – анализ на данните от ИСУН

Както стана ясно от анализа до момента, местната власт посочва средствата от ЕС като най-значим източник на финансиране на мерките от общинските планове за действие по НСИР (31,8% от мерките в разглежданите планове, за които е посочен източник на финансиране). Настоящият анализ разглежда как европейските средства и проекти в изследваните 23 общини[32] за периода 2014-2018, са подпомогнали изпълнението на общинските планове.

В тази глава ще поставим фокус върху следните въпроси:

- Какъв е размерът на финансирането от ЕС в подкрепа на ромските общности в изследваните 23 общини от областите Видин, Враца и Монтана?
- Какви са основните проекти, изпълнени в разглежданите общини в периода 2014-2018, и как са разпределени спрямо приоритетните направления, разписани в НСИР?

[32] Медковец, Вълчедръм, Брусарци, Вършец, Лом, Якимово, Бойчиновци, Берковица, Монтана, Ружинци, Белоградчик, Чупрене, Димово, Видин, Криводол, Бяла Слатина, Козлодуй, Мизия, Хайредин, Борован, Роман, Враца, Мездра.

- Съобразени ли са проектните дейности в изследваните общини с нуждите на ромските общности, описани в общинските планове за действие по НСИР?
- Насочени ли са проектните интервенции конкретно към ромските общности в 23-те общини или обхващат и други уязвими групи?

Кратко представяне на финансирането от Европейския съюз

ЕС осъществява финансиране за своите политики и дългосрочни стратегии чрез два основни подхода - пряк и непряк. Прякото финансиране се управлява от европейските институции, а непрякото - от националните и регионални органи на държавите членки. Непрякото финансиране съставлява почти 80% от бюджета на ЕС и е разпределено основно в рамките на пет големи европейски фонда. Инструментът, чрез който средствата се насочват от европейските фондове към държавите членки и се превръщат в конкретни публични политики и интервенции са т.нар. национални **оперативни програми (ОП).**

ОП се изготвят от държавите членки, като следва да са съобразени, както с приоритетите на ЕС, така и с националните стратегически документи. За да се осигури тази приемственост между целите на европейско и национално ниво, оперативните програми се съгласуват с и одобряват от Европейската комисия. Това се случва посредством Споразумения за партньорство, които се сключват между съответната държава и Комисията.

Страната ни е подписала Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. В него се посочва начинът за използване на средствата по част от европейските фондове в този период.

Петте фонда, които влизат в споразумението, са:

- Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) - с него се насърчава балансираното развитие в различните региони на ЕС;
- Европейският социален фонд (ЕСФ) - в подкрепа на проекти, свързани със заетостта в цяла Европа и се инвестира в човешкия капитал;
- Кохезионният фонд (КФ) - финансира проекти в областта на транспорта и околната среда в страните, чиито брутен национален доход (БНД) на глава от населението е по-малък от 90% от средния за ЕС;
- Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) - насочен към преодоляване на специфичните предизвикателства пред селските райони в ЕС;
- Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) - подкрепя рибарите да практикуват устойчив риболов, както и крайбрежните общности да диверсифицират икономиката си.

В споразумението също така са посочени оперативните програми, чрез които финансирането се насочва към регионите и проектите в съответните области на политиката. Програмите са както следва:

- ОП Региони в растеж (финансира се от ЕФРР);
- ОП Развитие на човешките ресурси (финансира се от ЕСФ и Инициатива за младежка заетост[33]);
- ОП Наука и образование за интелигентен растеж (финансира се от ЕСФ и ЕФРР);
- ОП Иновации и конкурентоспособност (финансира се от ЕФРР);
- ОП Инициатива за малки и средни предприятия (финансира се от ЕФРР);
- ОП Транспорт и транспортна инфраструктура (финансира се от КФ и ЕФРР);
- ОП Околна среда (финансира се от КФ и ЕФРР);
- ОП Добро управление (финансира се от ЕСФ);
- Програмата за морско дело и рибарство (финансира се от ЕФМДР);
- Програма за развитие на селските райони (финансира се от ЕЗФРСР).

Всяка държава отговаря за създаването на единен портал, чрез който се осигурява прозрачност относно европейското финансиране и популяризиране на резултатите от изпълнението на оперативните програми. В тази връзка, българското правителство поддържа Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН 2020). В платформата се включва информация за европейско финансиране и по линия на различни от вече споменатите структурни и инвестиционни фондове. Такива са:

- Програмата за храни и/или основно материално подпомагане - одобрена от ЕК и разработена в съответствие с изискванията на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (ФЕПНЛ)[34];
- Фонд „Убежище, миграция и интеграция" - насочен към управление на общата европейска система за убежище;
- Фонд „Вътрешна сигурност" - насочен към държавите от Шенгенското пространство и асоциираните към Шенген страни.

В ИСУН 2020 има и програми, чието финансиране е осигурено от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2014-2021 г. от следните страни донори: Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Това са:

- Програма „Местно развитие, намаляване на бедността и подобрено включване на уязвими групи" - договореното финансиране за периода е в размер на 35 млн. евро;
- Програма „Опазване на околната среда и климатични промени" - договореното финансиране за периода е в размер на 13 млн. евро.

[33] Инициативата за младежка заетост - основен финансов инструмент за подкрепа на младежи в региони с висок процент на младежка безработица. За него са предвидени три източника на финансиране - средства по специален бюджетен ред на ЕС, от ЕСФ и от национално съфинансиране.

[34] Подкрепата по оперативната програма се реализира чрез следните типове дейности - предоставяне на индивидуални пакети хранителни продукти; осигуряване на топъл обяд; предоставяне на подкрепа за лица и семейства, инцидентно пострадали от бедствия и аварии при форсмажорни обстоятелства, подпомогнати с еднократна помощ по реда на Закона за социално подпомагане.

Важни елементи на оперативните програми

Стратегическият документ, залегнал в основата на фондовете за настоящия период 2014-2020, е Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020". Връзката между приоритетите на Съюза, описани в този документ, и националните приоритети се осъществява посредством „Национална програма за развитие: България 2020". Това са двата документа, които задават целевата рамка на оперативните програми. Структурата и функционирането на оперативните програми от друга страна се определят чрез регламентите на ЕС[35].

Всяка оперативна програма съдържа **т.нар. приоритетни оси**. Те маркират областите на въздействие от публичните политики на държавите членки. Приоритетните оси трябва да съответстват на **11 тематични цели,** които са общи за изпълнението на Стратегията „Европа 2020" (определени в чл. 9 от Регламент № 1303/2013). Освен това осите трябва да са съобразени със и да включват конкретни **инвестиционни приоритети**, определени в различните регламенти, които уреждат европейските фондове[36]. Една приоритетна ос може да включва повече от един инвестиционен приоритет.

За всеки инвестиционен приоритет се определя набор от **специфични цели**. Всяка от тях представя очакваните резултати, за които ще допринесе приоритетът. Сборът от всички специфични цели води до постигане на формулираните политики от приоритетната ос.
Следващ основен елемент от структурата на ОП са **допустимите дейности (и примерите за действия), които ще получават подкрепа** в рамките на всеки инвестиционен приоритет. По този начин се идентифицират възможните интервенции и територията, на която ще се осъществяват, типовете бенефециенти, основните целеви групи и т.н.

Работа с ИСУН 2020

Фондовете на Европейския съюз предоставят възможност за подкрепа за най-уязвимите общности и гражданите в неравностойно положение в държавите членки чрез редица дейности, финансирани от националните оперативни програми. Различни проекти, подкрепяни от тези програми, трябва да достигат до ромските общности в България, с цел да се насърчи пълноценното социално и икономическо включване на ромите в българското общество.

[35] Най-важните от тях са Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета; Регламент (ЕС) № 1300/2013 на Европейския парламент и на Съвета; Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета и др.
[36] Всеки фонд предоставя подкрепа за тематичните цели, чрез формулираните от него „инвестиционни приоритети". И тъй като тематичните цели са комплексни, различните фондове покриват различна част от тях със своите инвестиционни приоритети. Не всеки фонд има разработени инвестиционни приоритети за всички тематични цели.

В настоящия анализ са използвани данните от вече посочената онлайн платформа ИСУН 2020. Това е българската държавна информационна система за управление, изпълнение и наблюдение на одобрените оперативни програми, съфинансирани от европейските фондове в България за периода 2014-2020 г. Основната цел на системата е всички данни по изпълнение на оперативните програми да се събират и обработват електронно.

Потребителите на ИСУН 2020 имат достъп до системата през няколко различни модула. Обемът от налична информация, която те получават, е разделен на нива, в зависимост от ролята им по отношение на изпълняваните проекти.

Публичният модул на ИСУН 2020 е предназначен за всички потребители, търсещи информация за изпълняваните проекти, финансирани от оперативните програми. Данните там са базови и с ниско ниво на конкретизиране. За проектите се предоставя следната информация:

- наименование на проекта, кратко описание, включени в него дейности и място на изпълнение;
- обща информация за бенефициента, спечелил проекта (име, седалище), партньор/и, изпълнител/и и подизпълнител/и по проекта (ако има такива);
- финансова информация - обща стойност на проекта, реално изплатени суми към конкретен момент от изпълнението му, процент на съфинансиране от ЕС и т.н.;
- европейска програма, по която се осигурява финансирането; период за изпълнение на проекта; и др.

Системата има и модули с ограничен достъп. Те са предназначени за работа на кандидатите, бенефициентите, звената за управление и наблюдение на програмите, одитните и сертифициращи органи и т.н. През тези модули се откриват нови процедури, кандидатства се, оценяват се проектни предложения, сключват се договори, отчитат се и се наблюдават резултатите.

За целите на изследването екипът ни обработи данните, които са достъпни в **публичния модул** на ИСУН 2020. Следва да се добави, че срещнахме някои дефицити по отношение на достъпната в него информация:

- За някои проекти не се посочва конкретната община, на чиято територия се изпълняват дейностите (например за местонахождение на проект, който се изпълнява в община Видин, се посочват територията на България или на Северозападния регион за планиране). Това затруднява и/или прави невъзможно идентифицирането на общините, на чиято територия се осъществяват проекти в подкрепа на ромските общности.
- Посочва се общата стойност на проектите, но липсва остойностяване на отделните дейности, включени в тях. Така често е невъзможно да се изчислят с точност средствата, отделени за подкрепа на уязвими групи, в т.ч. и за ромските общности.
- Липсва категория за целевите групи, към които са насочени проектните мерки. Ако такива изобщо са посочени, то те могат да бъдат открити след внимателен контент анализ на информацията, предоставена в проектните описания. По този

начин е трудно да се направи оценка дали проектните дейности подкрепят ромските общности в изследваните от екипа ни общини.

Обработена бе информацията за осъществените проекти в разглежданите 23 общини за периода януари 2014 г.-декември 2018 г.

Националните проекти в ИСУН 2020

Част от проектите по интеграционните политики на местно ниво спрямо ромите, финансирани с европейски средства, се управляват от институциите на централната власт (министерства, агенции и др.). Отразяването им в ИСУН 2020 за отделните общини, обаче е затруднено. Това е така, защото от една страна проектите се изпълняват от териториалните структури на съответните институции и от подизпълнители. От друга - те могат да се реализират на територията на повече от една община (включително на регионално или национално ниво).

Пример за подобен проект е *„Нов шанс за успех"* (BG05M2OP001-3.004-0001-C03), ръководен на национално ниво от Министерство на образованието и науката (МОН). Дейностите в проекта са свързани с организиране и провеждане на курсове за огрaмотяване. Чрез тях се цели овладяване на ключови компетентности от слабограмотни лица, които да им позволят да излязат от рисковите групи на пазара на труда. Проектът е с широка социална насоченост. Въпреки че ромската общност не е експлицитно посочена в описанието му, тя е част от широкия кръг на крайните ползватели (без да се отчита делът ѝ в него). За изпълнението на проекта на територията на цялата страна МОН разполага с 19 070 732 лв.

Друг пример за проект с национален обхват е *„Обучение на възрастни преминали курсове по огрaмотяване"* (BG05M9OP001-1.018-0001-C02) с бенефициент Агенция по заетостта (АЗ). Проектът акцентира върху интеграцията на най-уязвимите групи на пазара на труда - безработни лица над 16 години с основно и по-ниско образование или без образование. Той ще мотивира включените лица за участие на пазара на труда чрез възможности за получаване на нови знания и умения, придобиване на професионална квалификация и т.н. Според описанието проектът се изпълнява координирано - т.е. той надгражда и допълва дейности и постигнати резултати, включени в други проекти, финансирани по различни оперативни програми. Делът на ромите, които ще бъдат обхванати от проекта, отново не е посочен, въпреки че със сигурност те попадат в обхвата на дейностите. За изпълнението на проекта Агенцията по заетостта разполага с общо финансиране от 10 000 000 лв.

Публичният модул на ИСУН 2020 не дава възможност да се проследи как средствата по проекти с национален обхват се насочват към общините. Поради тази причина анализът ни не обхваща средствата, инвестирани в изпълнението на подобни интервенции. За да бъдат включени те, е необходимо да се предвиди възможност информацията по национални проекти да е достъпна в публичния модул на ИСУН 2020 и на ниво община. Това ще допринесе за по-висока отчетност на институциите, които управляват тези проекти. Със сигурност обаче ще са необходими технически промени не само в

платформата, а и в начина на отчитане на средствата. Така например бюрата по труда към АЗ често отговарят за повече от една община, а управляваните от тях средства се отчитат обобщено.

Анализ на данни за осъществените проекти на ниво община

Екипът ни проучи регистрираните в ИСУН 2020 проекти, с посочено в системата място на изпълнение на територията на изследваните общини. От общо 552 регистрирани проекта, идентифицирахме **101**, в чиито описания фигурира насоченост за подкрепа на уязвими групи, включително и представители на ромските общности. **Общата стойност** на тези 101 проекта е **66 631 275 лв.**

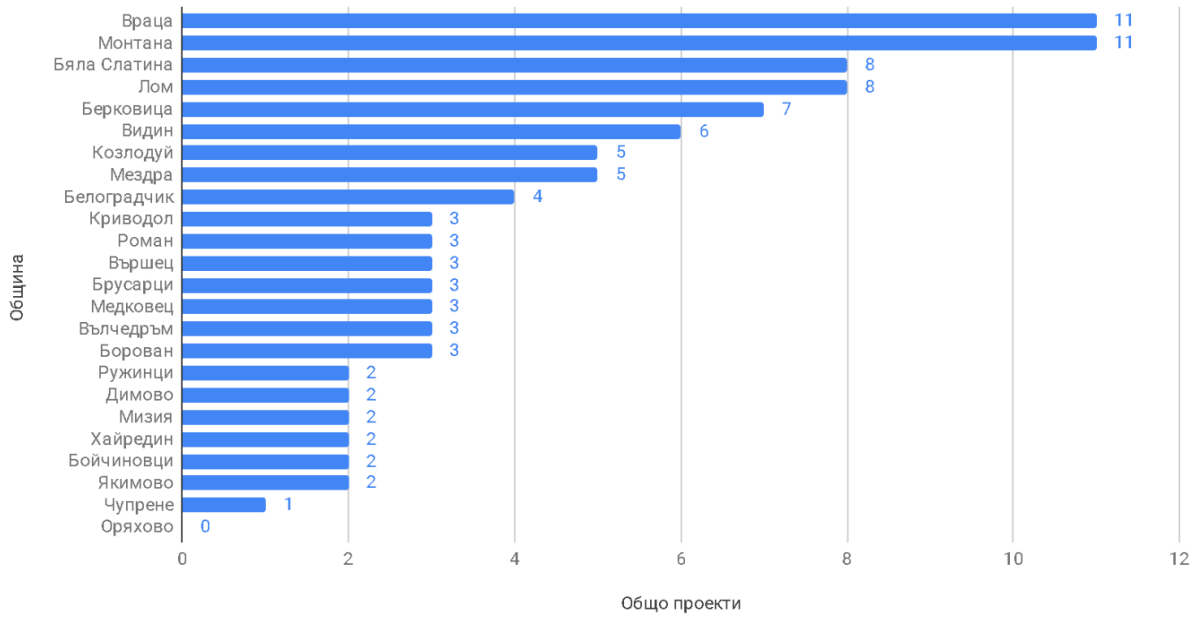
Изследваните проекти са разпределени по следния начин за трите области:

- Видин - 16 проекта на обща стойност 7 915 528 лв.
- Монтана - 42 проекта на обща стойност 33 013 311 лв.
- Враца - 43 проекта на обща стойност 25 702 436 лв.

Разгледаните 101 проекта са подкрепени от следните оперативни програми:

- „Развитие на човешките ресурси" - 51 проекта;
- „Храни" - 31 проекта;
- „Наука и образование за интелигентен растеж" - 10 проекта;
- „Региони в растеж" - 9 проекта.

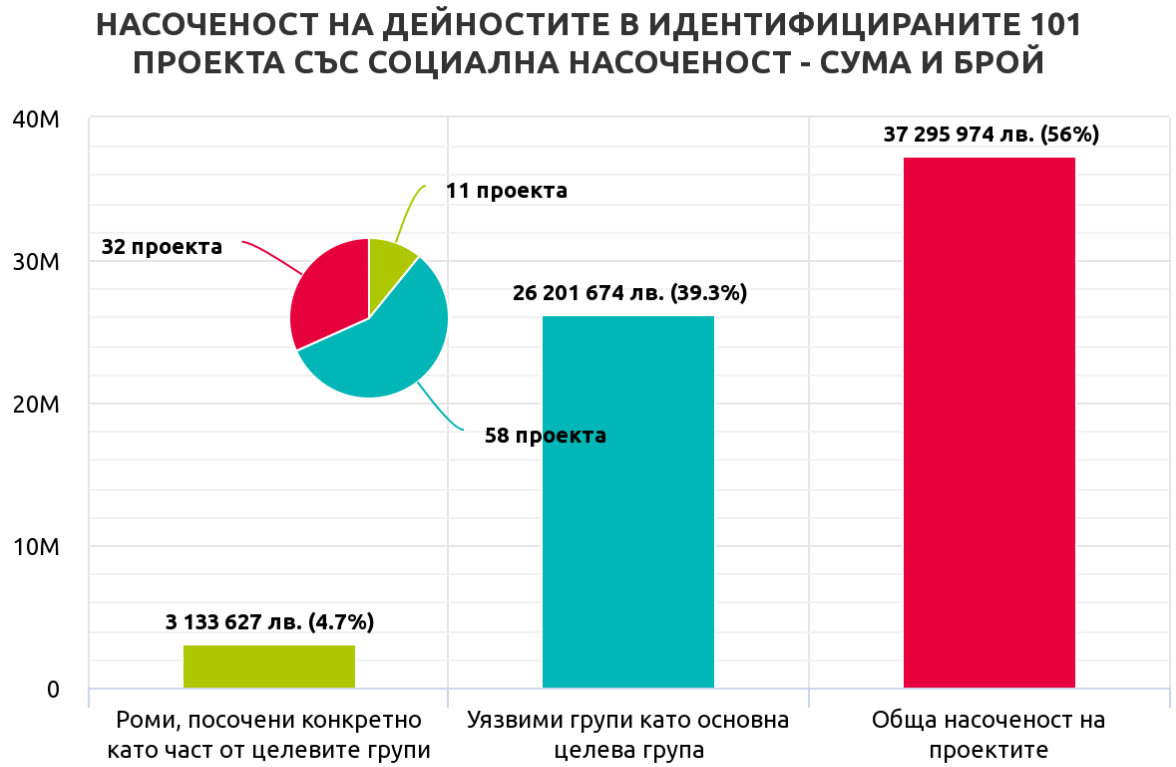
Брой на проектите, финансирани с европейски средства, в чиито описания се декларира подкрепа за уязвими групи (разпределение по общини)



Насоченост на мерките

Трябва да се направи важно уточнение. Въпреки че на пръв поглед общата стойност на тези 101 проекти е значителна, формалното посочване на уязвими групи в описанията им, далеч не означава, че социално-уязвимите групи и в частност - ромите са основната целева група в тях. В този смисъл проектите могат да имат обща насоченост и само частично или косвено да оказват въздействие върху споменатите групи в неравностойно положение. Нещо повече, много малък е броят на проектите, които таргетират експлицитно и конкретно ромските общности. Така излиза, че при по-задълбочен анализ на финансираните с европейски средства проекти, ромите могат да се окажат в периферията като обект на въздействие.

Изследвахме въпроса по два начина: първият от тях е свързан с броя на проектите и тяхната насоченост, а вторият - с финансовата стойност, заложена за реализирането им. Анализираните от екипа ни данни в това отношение са показателни.



❖**Проектите, които оказват въздействие върху широк кръг от целеви групи**, но формално посочват, че ще подкрепят развитието на уязвими групи, са **32** на брой. В тях уязвимите групи и в частност ромите, са просто един от многото потенциални крайни ползватели на резултатите. Например идентифицираният от екипа ни проект с най-голяма стойност - **11 795 862 лв.**, се осъществява от община Лом: *„Модернизирана образователна инфраструктура в град Лом"* (BG16RFOP001-1.034-0001-C02).

В рамките на проекта се изпълняват строителни работи по обновяване на пет училища и две детски градини. Трябва да се достави оборудване за цялостна модернизация и повишаване на качеството на образователния и възпитателен процес в тези институции. С основание можем да кажем, че крайни ползватели на подобрената инфраструктура от проекта ще са всички ученици от съответните училища и детски градини, а не само деца от семейства в неравностойно положение (и в частност - ромските деца). Последните вероятно представляват част от крайните ползватели, но със сигурност не са основната целева група, по отношение на която е насочена интервенцията.

Друг пример в това отношение е проектът на община Видин *„Заедно, за създаване на младежка заетост и устойчива работна среда в община Видин"* (BG05M9OP001-1.002-0009-C04) на стойност **290 729 лв.**

В рамките на проекта се цели интегриране на млади хора на пазара на труда, включително тези от тях, изложени на риск от социално изключване и/или принадлежащи към маргинализирани общности. След обучение и положен изпит лицата получават сертификати от МОН - за професионална квалификация, за владеене на език

и т.н. Като следваща стъпка общината се ангажира да осигури конкретни длъжности и да наеме за изпълнението им обучените лица.

Сам по себе си този проект е полезен. Ако се направи задълбочен преглед на структурата на безработица сред ромската общност в общината обаче, ще се разкрие важна особеност. Съществува несъвместимост между обявените цели и дейности на проекта и посочените целеви групи. Според данни на Дирекция „Бюро по труда" - Видин към 2013 г. Едва 16,9% от регистрираните безработни роми са били със средно (15 на сто) или висше (1,9%) образование. Останалите 83,1% от ромите, потърсили работа, са били с основно (23,1%), начално (12,5%) или без образование (47,5 на сто). Това практически означава, че проектът не е адекватен към мнозинството от социално уязвимите роми, въпреки че именно маргинализираните общности са посочени като негова целева група. Той ще обхване само средно и високо подготвени кадри. Осигуряването на работа за млади хора в собствените им населени места със сигурност е важно. Не става ясно обаче, как чрез проект за квалифицирането на най-подготвените от тях, пряко се премахва рискът от социално изключване за уязвимата група.

Общата сума на проектите с въздействие върху широк кръг от целеви групи е **37 295 974 лв.** Това се равнява на **56%** от сумата на всички 101 проекта с декларирана социална насоченост към уязвимите групи.

❖Проектите, при които **уязвимите групи представляват основен краен ползвател**, са **58** на брой. Това отново не означава, че дейностите им задължително са насочени към нуждите на ромската общност. В това отношение показателен пример са реализираните проекти по програма „Храни" – „Топъл обяд", изпълнявани в почти всички от разглежданите общини. Тези проекти представляват социална услуга - в обществено помещение, разполагащо с необходимото оборудване, се предоставя обяд на най-уязвимите жители, засегнати от крайна бедност. По този начин се преодолява основно тяхно материално лишение.

Критериите за попадане сред целевите групи на този проект не са свързани с етническата принадлежност. Те са социални и са определени в специална наредба[37]. В този смисъл и кръгът на крайните получатели не включва единствено ромите, живеещи в бедност, а и лица с трайни увреждания, семейства на месечно подпомагане, майки (осиновителки), които получават месечни помощи за отглеждане на деца до 1 г. и др.

Общата сума на проектите, в които уязвимите групи са основен краен получател на резултатите, е **26 201 674 лв.** Това се равнява на **39,3 на сто** от сумата на всички 101 проекта, в чиито описания се посочва, че ще се подкрепя развитието на уязвими групи.

❖Най-малък е броят на европейските **проекти, за чиито дейности и резултати ромите са експлицитно конкретизирани като целева група** - **11**. Тези проекти, обаче в най-голяма степен адресират конкретни нужди и проблеми на ромските

[37] Наредба № рд-07-1 от 4 април 2016 г. За реда и условията за определяне на целевите групи по оперативна програма за храни и/или основно материално подпомагане, съфинансирана от фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, в сила от 12.04.2016 г., издадена от министъра на труда и социалната политика, обн. ДВ. бр.29 от 12 Април 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 15 Декември 2017г.

общности. Пример в това отношение е проект, реализиран от община Бяла Слатина: *„Обучение за успех"* (BG05M2OP001-3.002-0413-C01) на стойност **376 540 лв**. Целта на проекта е да осигури равен достъп до качествено образование, създавайки условия за успешна образователна интеграция на децата от ромския етнос в общинските училища. Дейностите по проекта са свързани със:

- *допълнително обучение по български език за децата, за които той не е майчин;*
- *допълнителни занимания със застрашените от отпадане ученици;*
- *стимулиране на ученици от етническите малцинства за успешно завършване на средно образование;*
- *насърчаване на участието на родителите в образователния процес;*
- *работа с родителите, които възпрепятстват децата си от редовно посещаване на учебните занятия и др.*

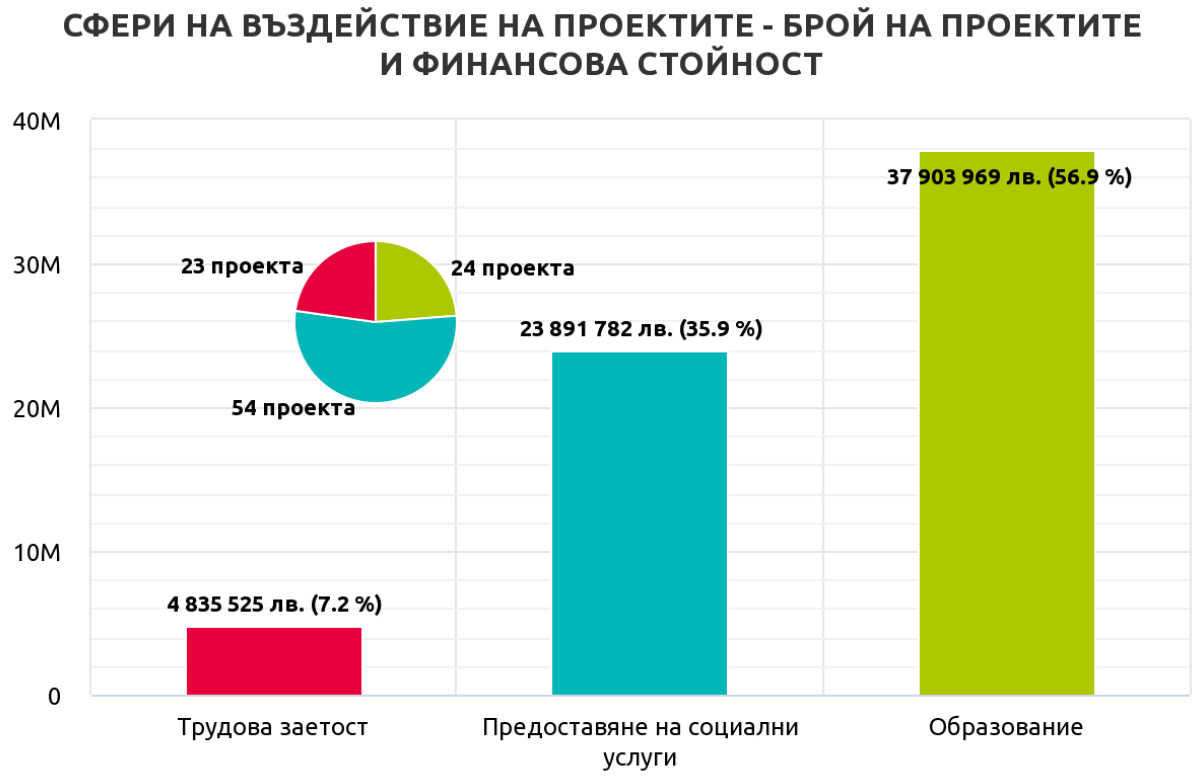
От описанието на проекта е видимо, че изпълнителят обръща внимание на необходимостта от прилагане на целенасочени мерки за разрешаването на проблеми и развитието на ромската общност в сферата на образованието. Отчетена е различната степен на социална включеност в образователния процес и са планирани интервенции, които реално да подобрят достъпа на ромските деца до образование и да засилят мотивацията им за участие в учебния процес. Проектът отговаря на общинските цели за образователна интеграция на ромската общност, които са формулирани в плана за действие на Бяла Слатина. Ако се изпълни коректно, той може да допринесе реално за тяхното постигане.

Общата сума на проектите, за чиито дейности и резултати ромите са експлицитно посочени като целева група, е **3 133 627 лв.** за всички 23 изследвани общини. Това се равнява на **4,7%** от сумата на всички 101 проекта, в описанията на които се твърди, че ще оказват подкрепа за уязвими социални групи.

Сфери на въздействие на проектите

От данните в ИСУН 2020 можем да анализираме по два начина сферите на въздействие в изследваните 101 проекта. Първият зависи от броя на проектите, а вторият - от финансовата стойност, която е заложена за тяхното изпълнение.

От идентифицираните 101 проекта с насоченост към социално уязвими групи, се очертават три сфери на въздействие - **образование** (24 проекта), **трудова заетост** (23 проекта) и **предоставяне на социални услуги** (54 проекта). Най-много средства са отделени за приоритет образование - 37 903 969 лв. (56,9%). Следват социалните услуги с 23 891 782 лв. (35,9%) и трудовата заетост с 4 835 525 лв. (7,2 на сто).



В сферата на образованието от 24-те реализирани проекта, 10 са с обща насоченост. Както описахме, това означава, че кръгът на крайните ползватели е широк, а уязвимите групи и ромите са малка част от тях. Стойността на тези 10 проекта възлиза на 32 609 922 лв. (или 86% от общото финансиране). За дейностите на 4 проекта, основен ползвател е категорията на уязвимите групи. Тяхната стойност възлиза на 2 309 892 лв. (или 6,1%). Ромите са ясно определени като целева група в 10 от проектите с обща стойност 2 984 155 лв. (7,9 на сто).

По отношение на трудовата заетост само един проект ясно определя ромите като целева група на предвидените дейности и резултати – *„Нови работни места в "ПОНТИ" ЕООД"* (BG05M9OP001-1.003-0126-C01) на стойност **149 472 лв.** (3,1%). Всички останали проекти (22 на брой) имат обща насоченост върху широк кръг от крайни ползватели, въпреки че формално посочват подкрепа за развитието на уязвими групи. Тяхната стойност възлиза на **4 686 052 лв.** (96,9%).

54 проекта на стойност **23 891 782 лв.** попадат в сферата на социалните услуги. Всички те са насочени приоритетно към общата категория на социално уязвимите групи, но без да посочват изрично ромите като обект на въздействие. Проектите най-често са от типа „Топъл обяд" (описан по-горе), или са свързани с предоставянето на персонална помощ за хора с увреждания и хора над 65 г. в невъзможност за самообслужване.

Бенефициенти по проектите

За управлението и/или изпълнението на проектите отговарят публични институции или частни субекти, наричани бенефициенти. Те подготвят предложенията за проекти, управляват проектните дейности, възлагат изпълнението им на подизпълнители, отговарят за финансовото управление на проектите и т.н.

Основните бенефициенти по 80 от идентифицираните 101 проекта с декларирана социална насоченост към уязвимите групи в техните мерки, са публичните институции. Най-често това са общините и местните училища. Общата стойност на управляваните от тях проекти възлиза на 62 570 331 лв. (93,9%). По останалите 21 проекта на стойност 4 060 943 лв. бенефициент представляват различни частни организации (6,1 на сто).

СЪОТНОШЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ПРОЕКТИ СПОРЕД ТИПА БЕНЕФИЦИЕНТИ

Основни акценти

Изводът, който може да се направи е, че над половината от европейските средства в подкрепа на социално уязвимите групи и ромите, всъщност се разпределят на общо основание, а не приоритетно към тях. Значително по-малко са разпределяните за проекти средства, чийто основен краен ползвател в действителност са хора, попаднали в уязвимо положение. Почти незначителен остава пък делът на средствата за проекти, които открито адресират специфичните нужди и проблеми на маргинализираните ромски общности. Оказва се, че:

- От една страна подходът за европейско финансиране на проекти в подкрепа на ромите, "разтваря" техните общности в по-широката социална категория на всички уязвими групи.
- А от друга - най-големият финансов ресурс от тези проекти, всъщност само формално отразява нуждите на социално уязвимите групи в т.ч и на ромите. Реално, обаче се осъществяват дейности с обща насоченост към много по-широк кръг на крайни ползватели.

На политическо ниво, обяснението за този подход при финансирането на проекти със средствата от ЕС, е свързано с водещите принципи за социална интеграция на ромите, приети от Съвета на Европейския съюз на 08.06.2009 г. Вторият от тях гласи, че интервенциите трябва да се осъществяват чрез *„изрична, ясно определена,* ***но не изключителна*** *насоченост"*. Липсата на „изключителност" в мерките, обаче със сигурност не трябва да означава и **липсващи конкретни цели, индикатори и възможности за оценка** на проектните дейности и въздействието им върху ромите като целева група. Наред с това „скриването" на ромските общности в широката социална категория на уязвимите групи, прави техните специфични проблеми невидими за европейските проекти.

Проектите, които имат ясно определена и изрична насоченост към ромските общности, са пренебрежимо малко като брой и стойност на финансирането. Основният застъпен приоритет в тях е образованието. В почти всички други случаи обаче, на ромите се гледа като на една от многото социално уязвими групи, спрямо които се прилагат идентично формулирани подходи.

В 4 от приоритетните направления на НСИР - жилищни политики, здравеопазване, върховенство на закона, култура и медии - не са реализирани проекти с европейско финансиране. В този смисъл няма пряка обвързаност между изпълняваните проекти и общинските планове за действие по НСИР, въпреки че основен бенефициент по тях са общините. Европейските проекти рядко отразяват и кореспондират с вече приетите общински политики (областни и национални също) към ромите. Поради това трудно може да се оцени еднозначно и техният ефект върху формулираните цели, задачи и мерки в плановете, а оттам и спрямо процеса на самата ромска интеграция, който се отчита ежегодно от Секретариата на НССЕИВ с докладите, за които вече споменахме. Очертава се следната зависимост: огромната част от одобряваните проекти в подкрепа на социално уязвими групи имат обща насоченост и/или не залагат цели, индикатори и измерими резултати по отношение на ромите като целева група. Наред с това тези проекти не са обвързани с общинските планове за действие, от което следва, че общините ще отчитат хаотично постигнатите резултати, ако такива въобще могат да се систематизират. В този смисъл и НССЕИВ няма да получи единна картина, с която да представя резултатите от интеграционните политики в България. Тоест не може да се оцени как тяхното прилагане е подпомагало системно ромските общности за излизане от състоянието им на уязвима група.

Всички проекти, изпълнявани по оперативни програми на територията на изследваните 23 общини, са 552 на брой. Общата им стойност е 674 936 787 лв. Финансирането за всички 101 проекта, в чиито описания е заявена подкрепа за уязвими групи, се равнява като дял на 9,9% от общата сума. Стойността на 69-те проекта с приоритетна насоченост към уязвими групи, в това число роми, възлиза на 4,4 на сто от общата сума. Стойността на онези 11 проекта, за чиито дейности и резултати ромите са експлицитно посочени като целева група, е 0,5% от общата сума. Така, от една страна се оказва, че общините посочват средствата от ЕС като най-значим източник на финансиране за мерки в подкрепа на социално уязвимите групи и в частност на ромите. От друга обаче - реалният размер на финансирането за такива интервенции е незначителен спрямо общата сума на европейските средства, разпределени към изследваните общини за периода 2014-2018 г.

Изследване на нагласите сред заинтересовани страни в изследваните райони

Част от изследването включи провеждане на анонимно анкетно проучване в обхванатите общини на територията на областите Видин, Враца и Монтана. Целта на въпросите бе да установят нагласи по отношение на прилаганите от държавата на местно ниво мерки в подкрепа на ромската общност сред четири заинтересовани групи:

- **представители на местната власт** - кметове на общини, председатели на общински съвети и др;
- **представители на държавната регионална администрация** - Регионални управления на образованието; Регионални здравни инспекции; Дирекции „Бюро по труда”; Регионални дирекции за социално подпомагане; Регионални представители на Комисия за защита от дискриминация; Областни дирекции на Министерство на вътрешните работи; Регионални отдели „Национален строителен контрол”; Служби по геодезия, картография и кадастър; Областни управители;
- **представители на регионалните медии** - ресорни журналисти или главни редактори на печатни, електронни и онлайн издания;

- **активисти** от местните ромските общности и представители на ромски неправителствени организации.

Задача на проучването бе да представи **оценките на респондентите** относно:

- нивото на институционална подкрепа и оценката за полаганите усилия в подкрепа на ромите;
- адекватност на прилаганите мерки спрямо проблемите пред ромската общност;
- основният приоритет в държавната подкрепа към ромите;
- взаимоотношенията между заинтересованите страни - институции (държавни и местни), НПО, ромски активисти, медии;
- информираността относно прилаганите мерки;
- необходимостта от промени за подобряване дейността на отговорните институции.

Екипът на ИРПС и Фондация „Рома-Лом" разработиха четири типа анкетни карти, съобразени с групите респонденти. Включените в тях въпроси са затворени, с възможност за посочване само на един отговор. Един от въпросите съдържа и опция за отговор от отворен тип.

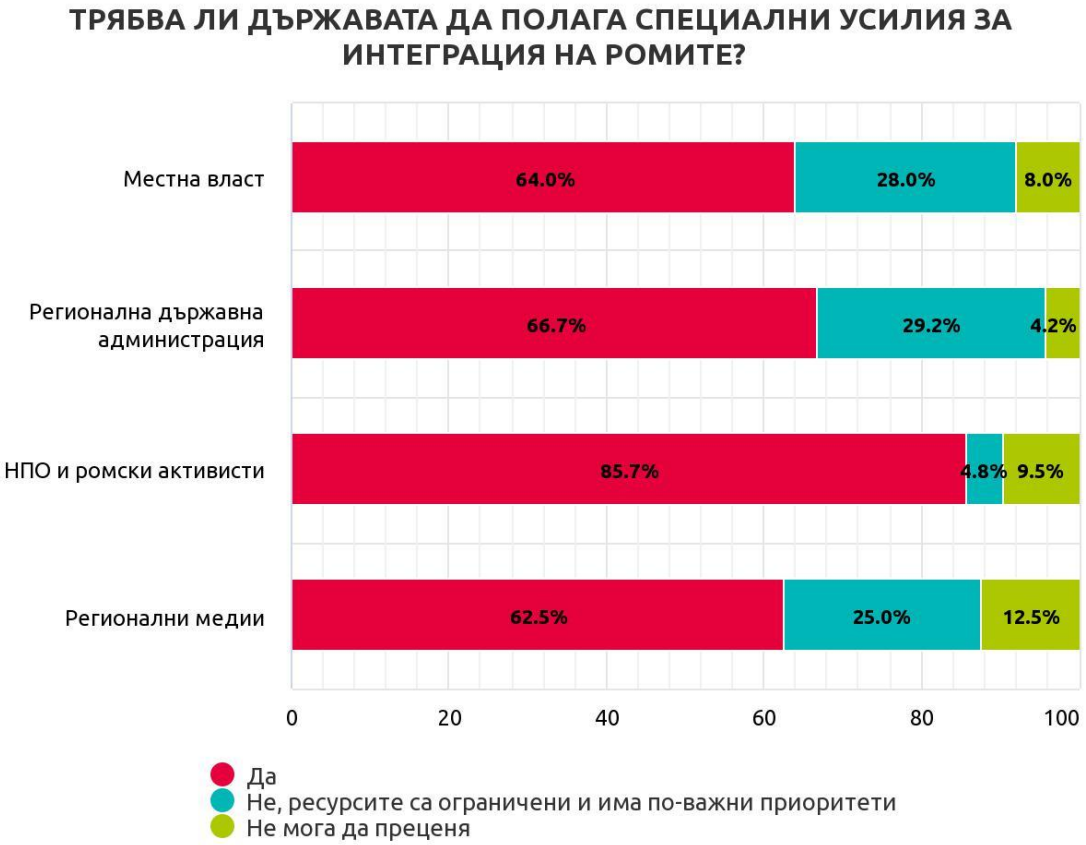
Анкетите бяха изпратени до респондентите по електронна поща, а в някои случаи и на хартиен носител. Отговорите са получавани също на електронната поща на ИРПС и на хартиен носител.

Данните, събрани от три от анкетираните групи - областна и местна администрация, местна власт и регионални медии, имат представителен характер. Екипът ни е идентифицирал всички представители на избраните генерални съвкупности и са събрани отговорите на повече от 70% от респондентите от всяка група. Що се отнася до четвъртата група - активисти от ромските общности и представители на ромски граждански организации - тя е извадкова, тъй като е невъзможно еднозначно да бъде определен размерът на генералната съвкупност. Следва да се отчете и фактът, че представителите на тази група не заемат изборни длъжности и в този смисъл отговорите им нямат представителен характер за цялата ромска общност. Въпреки това, смятаме, че тяхното мнение е важно и показателно за начина, по който неформалните лидери сред ромите в изследваните общини разсъждават за проучваните теми. Получените отговори и от тази група надвишават 70% от броя на анкетираните респонденти.

Резултати от анкетното проучване

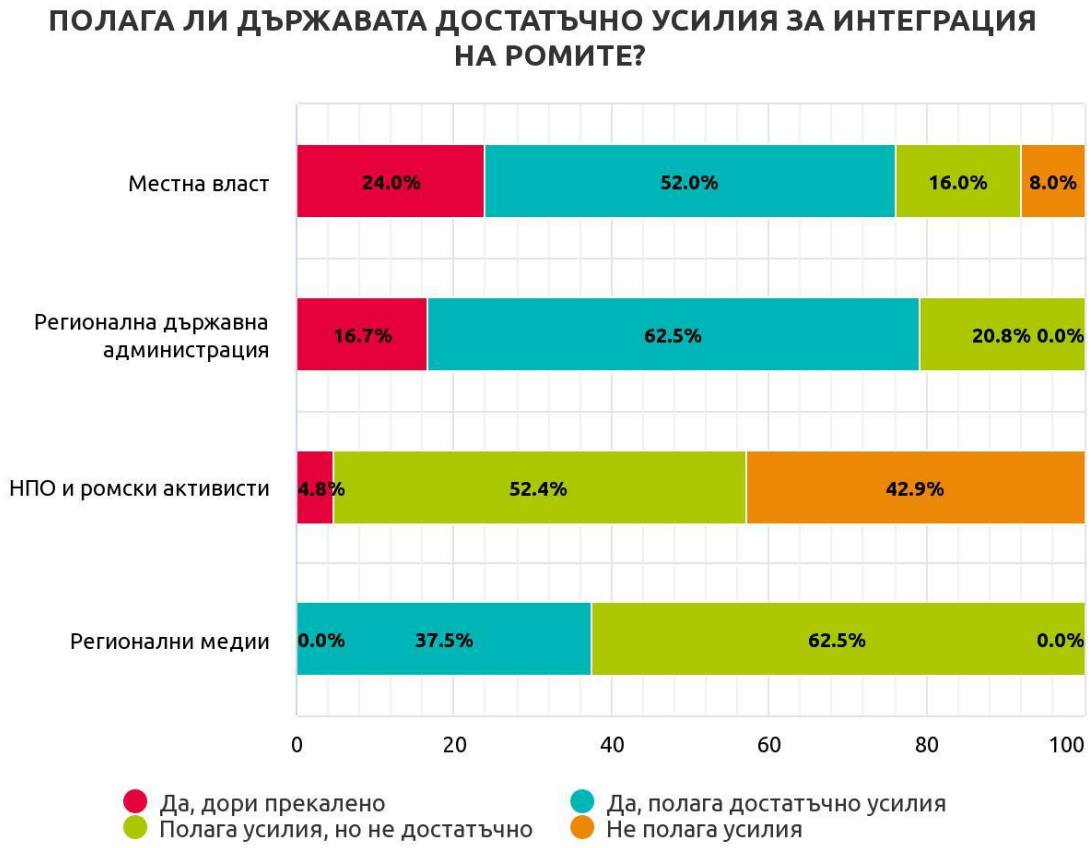
В следващите страници ще бъдат представени обобщените данни от анкетното проучване.

Въпрос: **„Трябва ли държавата да полага специални усилия за интеграция на ромите?"**



При всички анкетирани групи **преобладава положителният отговор**. В най-голяма степен това важи за ромските активисти и НПО - с дял 85,7% от техните отговори. Следват представителите на регионалната държавна администрация - с дял 66,7%, представителите на местната власт – 64 на сто и представителите на регионалните медии – 62,5%. С относително близка тежест сред представителите на местната власт (28%), регионалната държавна администрация (29,2 на сто) и регионалните медии (25%) е отговорът, че държавата не трябва да полага специални усилия за ромите поради наличието на по-важни приоритети. Такъв отговор са посочили и 4,8 % от ромските активисти. Делът на отговора *"Не мога да преценя"* е най-голям сред представителите на регионалните медии (12,5 на сто) и активистите (9,5%); следват местна власт (8%) и регионална държавна администрация (4,2 на сто).

Въпрос: **„Полага ли държавата достатъчно усилия за интеграция на ромите?"**



Отговорите на отделните групи от респонденти **не са разпределени по сходен начин.** Три от анкетираните групи посочват отговора *„Да, дори прекалено"* - с дял от 24% за представителите на местната власт, 16,7% за представителите на регионалната държавна администрация и 4.8 на сто за НПО и ромските активисти. Отговор *„Да, полага достатъчно усилия"* дават 52% от представителите на местната власт, 62,5 на сто от тези на регионалната държавна администрация и 37,5% от тези на регионалните медии. Този отговор не е даден от групата на НПО и ромски активисти.

Отговорът *„Полага усилия, но не достатъчно"* е отбелязан от 16% от представителите на местната власт и 20% от тези на регионалната администрация. Този отговор доминира при групите от респонденти на ромските активисти и регионалните медии - съответно с дял от 52,4 на сто и 62,5%.

Изцяло отрицателният отговор *„Не полага усилия"* са дали само от групите на местната власт (8%) и на НПО и ромските активисти (42,9%).

Открояват се няколко акцента. Очевидна е положителната и по-скоро положителната оценка, която представителите на местната власт и регионалната администрация дават за усилията на държавата в областта на интеграционните политики. Сред представителите на НПО и медиите, обаче преобладава отговорът, че мерките в изследваната сфера не са достатъчни. Всъщност почти всички анкетирани ромски

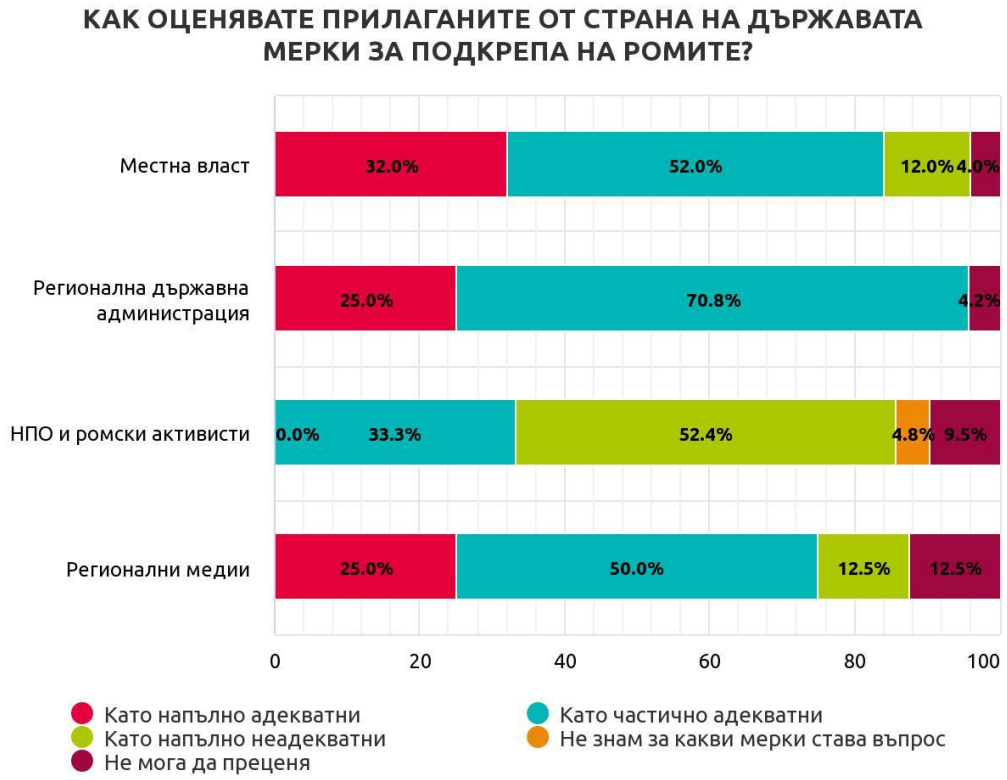
активисти и представители на НПО смятат, че държавата не полага достатъчно или никакви усилия в подкрепа на ромите. Очертава се съществена разлика в начина, по който различните групи от респонденти възприемат дейността на държавата в сферата на интеграционните политики. Диспропорцията в оценките на институционалните и граждански представители на групите от респонденти е белег за липсващо съгласие по отношение на полаганите усилия от институциите в изпълнение на вече приетите мерки.

Въпрос: **“Коя е сферата, в която ромите трябва да бъдат приоритетно подкрепени?”**

При всички анкетирани групи преобладава отговорът, че ромите имат нужда от най-много подкрепа в **сферата на образованието** - него са посочили 51,7% от представителите на местната власт, 54,5 на сто от тези на регионалната държавна администрация, 34,6% от ромските активисти и НПО и 77,8% от представителите на регионалните медии. Следва трудовата заетост, която е посочена като отговор от 27,6 на сто от респондентите от местната власт, 33,3% от регионалната държавна администрация, 26,9% от ромските активисти и 22,2 на сто от представителите на местните медии. Представители на две от групите - местна власт и НПО и активисти, са отбелязали отговор „Върховенство на закона и недискриминация” със съответно 10,3% и 15,4%. Приоритетът здравеопазване е посочен от групите на местната власт (3,4%), регионалната администрация (6,1 на сто) и ромските активисти (11,5%). Прави впечатление, че има значима разлика при оценката на важността на здравеопазването според респондентите от тези три групи. Мерките, заложени по този приоритет в общинските планове за интеграция, са най-многобройни след тези в сферата на образованието, но същевременно той е получил само 3,4% от отговорите на анкетираните представители на местната власт.

Жилищните условия се разпознават като област, в която има необходимост от приоритетна подкрепа, от 3 на сто от отговорилите от регионалната държавна администрация и от 7,7% от НПО и ромски активисти. Отговор „Друго" е отбелязан от 3,4 на сто от респондентите от местната власт, 3% от регионалната администрация и 3,8% от НПО.

Въпрос**: „Как оценявате прилаганите от страна на държавата мерки за подкрепа на ромите?"**



Отговорите на отделните групи от респонденти **не са разпределени по сходен начин.** Три от анкетираните групи посочват отговора *„Като напълно адекватни"* с относително близка тежест - местна власт (32%), регионална държавна администрация (25%) и местни медии (25 на сто). Преобладаващият отговор на респондентите от тези групи също съвпада - мерките са "частично адекватни" според 70,8% от отговорилите респонденти на регионалната администрация, 52% от групата на местната власт и 50% от групата на местните медии.

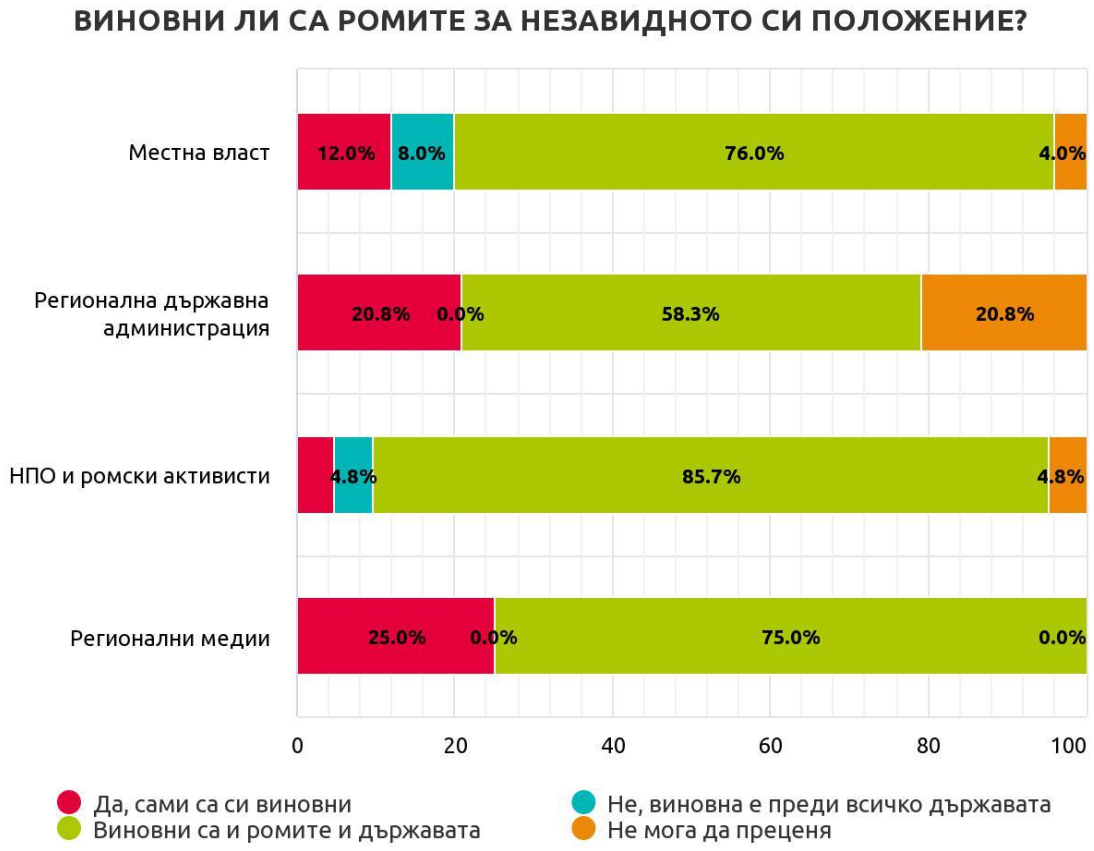
За 33,3 на сто от групата на ромските активисти и НПО, прилаганите мерки са частично адекватни, но 52,4% ги определят *„Като напълно неадекватни"*. Отрицателната оценка присъства и в 12% от отговорите на представителите на местната власт, както и в 12,5% от тези на местните медии.

Отговор *„Не знам за какви мерки става въпрос"* дават само от групата на НПО и ромски активисти – 4,8 на сто. Според екипа ни това е проблем, тъй като означава, че или мерките не са достигнали до нуждаещите се общности, или те нямат информация за провежданите политики.

С *„Не мога да преценя”* отговарят около 4% от представителите на местната власт и тези на регионалната държавна администрация, 9,5% от ромските активисти и 12,5 на сто от представителите на местните медии.

От получените отговори става видна липсата на съгласие в оценката за ефекта на институционалните дейности в подкрепа на ромите. За мнозинството от анкетираните ромски представители - част от групата, към която мерките са насочени, те не съответстват по никакъв начин на нуждите на ромската общност. От друга страна за респондентите на всички останали групи преобладава частично или изцяло положителната оценка за провежданите политики. Нещо повече - нито един анкетиран представител на регионалната държавна администрация не смята, че държавните мерки могат да бъдат окачествени като неадекватни.

Въпрос: **„Виновни ли са ромите за незавидното си положение?”**



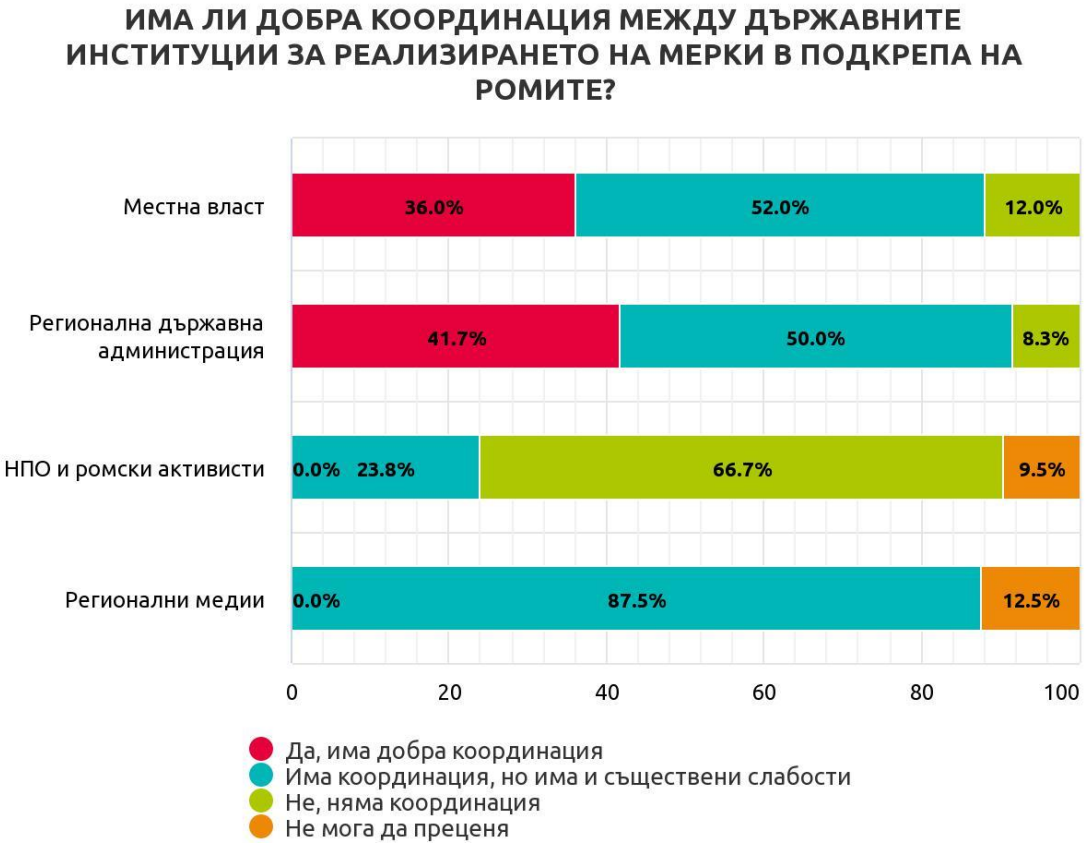
При всички анкетирани групи преобладава **балансираният отговор**, че отговорността е споделена между ромските общности и държавата - съответно 76% от отговорилите от местната власт, 85,7% от НПО и ромски активисти, 75 на сто от местните медии, като най-малък е процентът при представителите на регионалната държавна администрация – 58,3 %. Отговорът „Да, сами са си виновни” е посочен от 12% от респондентите от местната власт, 20,8% от регионалната администрация, 4,8% от НПО и ромски активисти и 25% от местните медии. „Не, виновна е преди всичко държавата” е отговор, даден само от местната власт (8 на сто) и ромските активисти (4,8%).

С „Не мога да преценя” са отговорили представители на три от групите - местна власт (4%), регионална държавна администрация (20,8 на сто) и НПО и ромски активисти (4,8%). Прави впечатление значимият дял на респондентите от държавната администрация, които са отговорили по този начин. Това е притеснително, ако вземем предвид тяхната отговорност за изготвянето и прилагането на вече споменатите мерки в подкрепа на ромската общност.

Групата от респонденти, която в най-висока степен приема, че ромите сами са виновни за уязвимото си положение, е тази на регионалните медии. Медиите са ключов участник в процеса на разпространение на информация за изготвяните и прилагани от институциите политики и подобна нагласа сред техните представители е обезпокоителна с оглед необходимостта от безпристрастно отразяване на всички гледни точки.

Като сигнал за недостатъчна координация и ефективно взаимодействие между институциите, се явява отговорът „Не, виновна е преди всичко държавата” посочен от представителите на местната власт, но не и от тези на регионалната държавна администрация. Можем да приемем този отговор и като частично признание за наличието на институционални грешки в публичните политики с насоченост към ромите.

Въпрос: „**Има ли добра координация между държавните институции за реализирането на мерки в подкрепа на ромите?”**

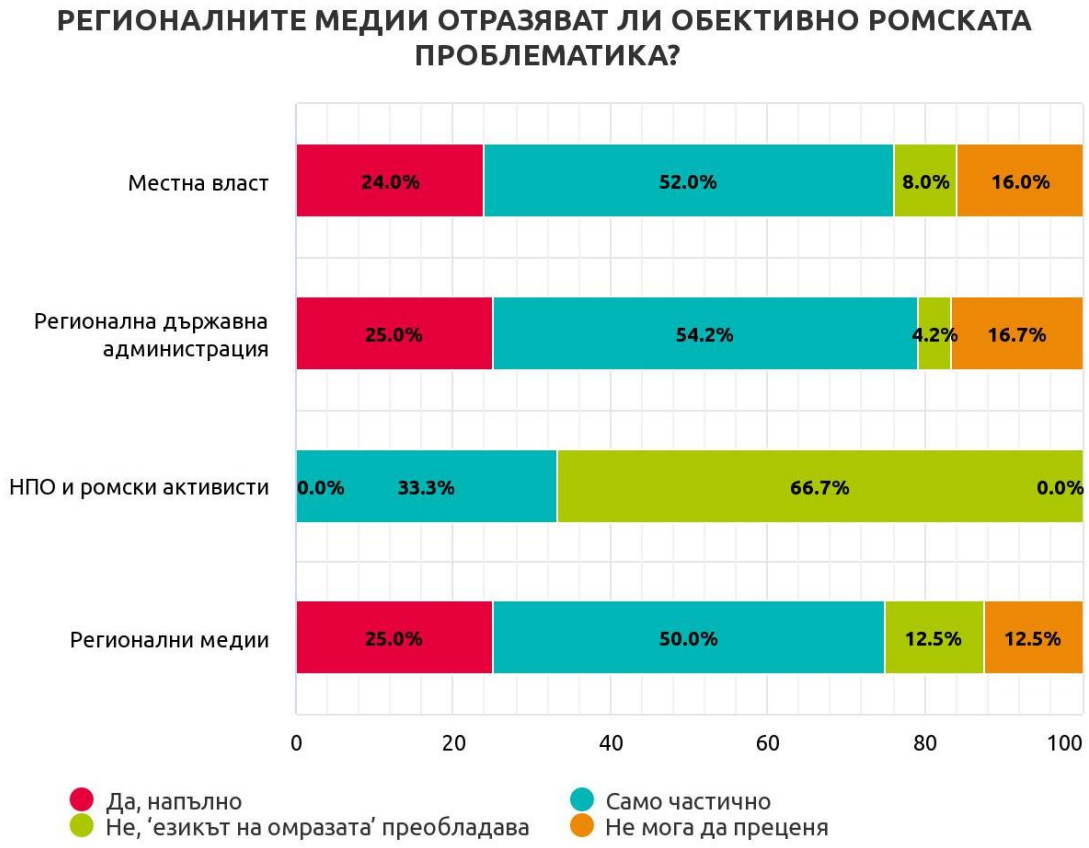


В отговорите на две от анкетираните групи са изразени сходно разпределени позиции. С „Да, има добра координация" отговорят 36% от респондентите от местната власт и 41,7% от регионалната държавна администрация. Представителите на другите две групи не са посочили този отговор. „Има координация, но има и съществени слабости" посочват 52 на сто от отговорилите от групата на местната власт, 50% от регионална държавна администрация, 23,8 % от ромските активисти, а най-висок е процентът отговорили по този начин от групата на регионалните медии – 87,5 на сто.

Важен акцент е фактът, че преобладаващата част (66,7%) от представителите на НПО и ромски активисти споделят негативното мнение, че между институциите, реализиращи мерки в подкрепа на ромите, няма координация. Този отговор посочват и част от представителите на местната власт (12 на сто) и регионалната държавна администрация (8,3%). „Не мога да преценя" посочват 9,5% от НПО и ромски активисти и 12,5% от отговорилите представители на местните медии.

И при този въпрос се наблюдава съществено разминаване в оценката между представителите на институциите, които в основна степен са отговорни за разработване и прилагане на политики, и представителите на общностите, към които са насочени тези политики. Тази тенденция е устойчива за голяма част от получените отговори.

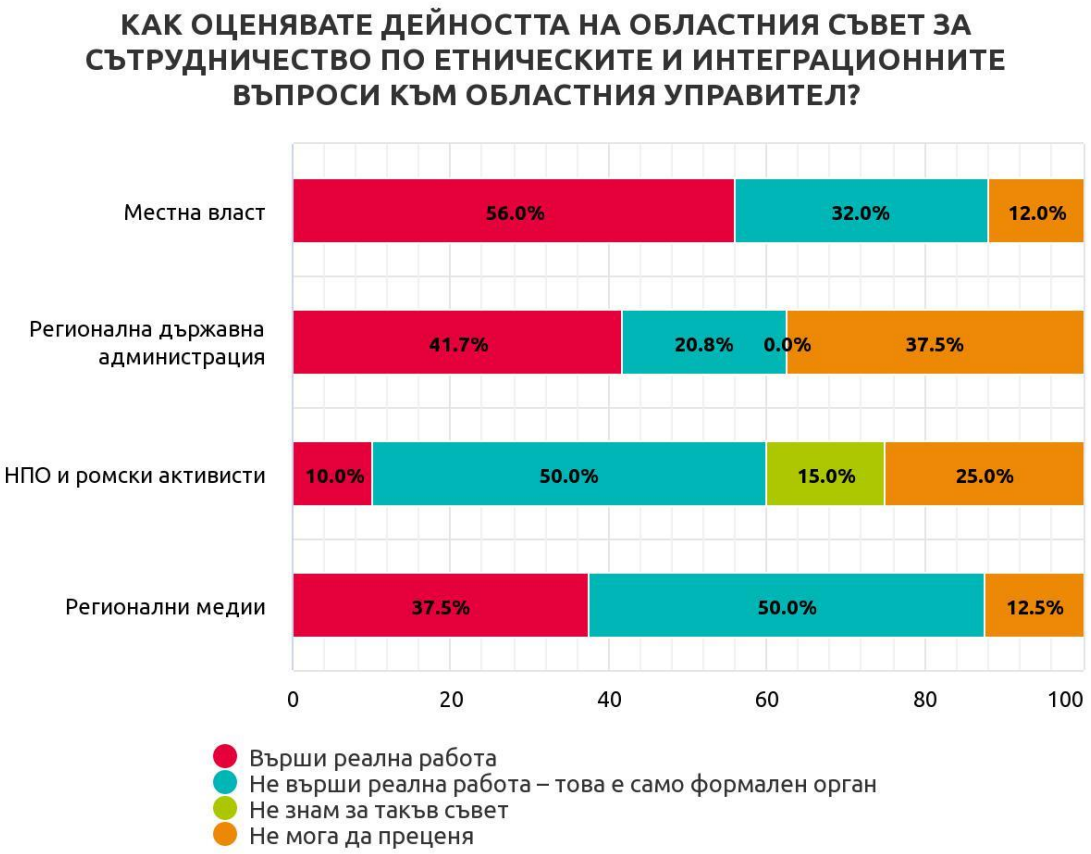
Въпрос: **„Регионалните медии отразяват ли обективно ромската проблематика?"**



В отговорите на три от анкетираните групи са изразени сходно разпределени позиции. С относително близка тежест са изцяло положителните отговори на медиите (25%), регионалната държавна администрация (25%) и местната власт (24%). От групата на НПО и ромски активисти не са посочили този отговор. „Само частично" са отбелязали 52 на сто от представителите на местната власт, 54,3% от регионалната държавна администрация, 50% от медиите и 33,3 на сто от ромските активисти. Негативната оценка „Не, „езикът на омразата" преобладава" дават 8% от отговорилите от групата на местната власт, 4,2% от тази на регионалната държавна администрация, 66,7 на сто от НПО и 12,5% от регионалните медии. „Не мога да преценя" са посочили 16% от местната власт, 16,7% от регионалната държавна администрация, 12,5 на сто от регионалните медии и нито един от анкетираните ромски активисти.

Оценката на анкетираните ромски активисти по този въпрос коренно се различава от тази на останалите групи. Това е белег за чувствителност от страна на ромската общност към проявите на вербална агресия - практика, която не се разпознава в достатъчна степен от институциите, въпреки че от тях се очаква да ѝ противодействат. Половината респонденти от медиите също посочват, че не са напълно обективни в работата си, а част от тях отказват да вземат отношение по въпроса.

Въпрос: **„Как оценявате дейността на Областния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси към областния управител?"**



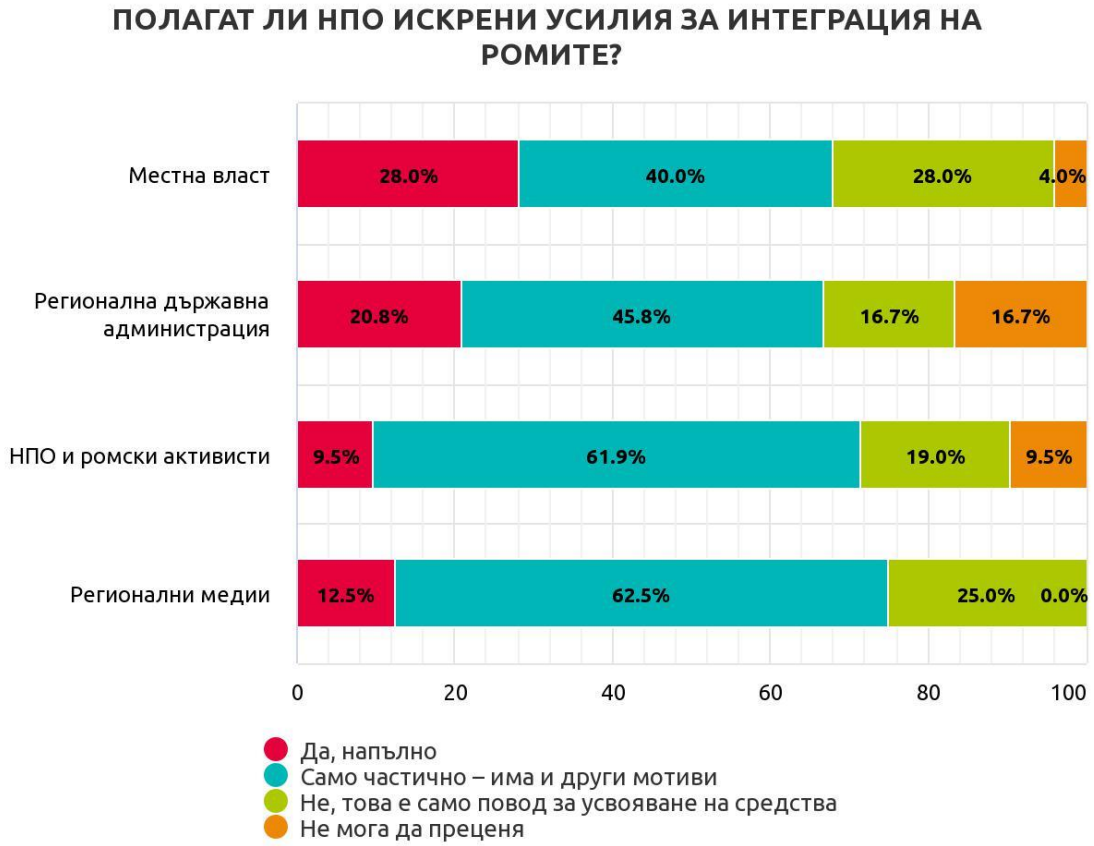
Отговорите на отделните групи от респонденти не са разпределени по сходен начин. „Върши реална работа" посочват 56% от представителите на местната власт, 41,7% - регионалната държавна администрация, 10 на сто - ромски активисти и 37,5% от респондентите от регионалните медии. „Не върши реална работа - това е само формален орган" се посочва от 32% от отговорилите от местната власт, 20,8 на сто от тези от регионалната администрация и по 50% от отговорилите от групите на активистите и на медиите. Единствено респонденти от групата на НПО и ромски активисти (15%) посочват, че не знаят за съществуването на подобен съвет. Не могат да преценят как работи Областният съвет 12% от групата на местната власт, 37,5 на сто от тази на регионалната държавна администрация, 25% от групата на активистите и 12,5% от представителите на медиите.

Доминиращите отрицателни отговори сред групата на НПО и ромски активисти са притеснителни с оглед на факта, че в него членуват и техни представители. Според мнозинството от тях на практика това членство се оказва чисто формално. Единствено сред тези респонденти има и посочили отговорът - „Не знам за такъв съвет", което е индикатор за това, че ромските общности не са информирани за неговите функции и дейност.

Впечатление прави относително високият дял на отрицателни отговори, които дават респондентите от местната власт и регионалната администрация. Очевидно дори сред тези групи съществува известно разбиране, че дейността на ОССЕИВ не е ефективна. Дали и как тази дейност би могла да се оптимизира е въпрос на разговор, който не може да се случи без участието на държавата.

Сред отговорите на представители на регионалните медии (основен канал за комуникация) доминира отрицателната оценка, което вероятно рефлектира и върху представяната информация за прилаганите мерки в подкрепа на ромите.

Въпрос: **„Полагат ли НПО искрени усилия за интеграция на ромите?”**



За всички анкетирани групи, но с различна относителна тежест, преобладаващият отговор е сходен – „Само частично - има и други мотиви". Той е посочен от 40% от респондентите от местната власт, 45,8% от регионалната администрация, 61,9% от НПО и ромски активисти и 62,5 на сто от регионалните медии.

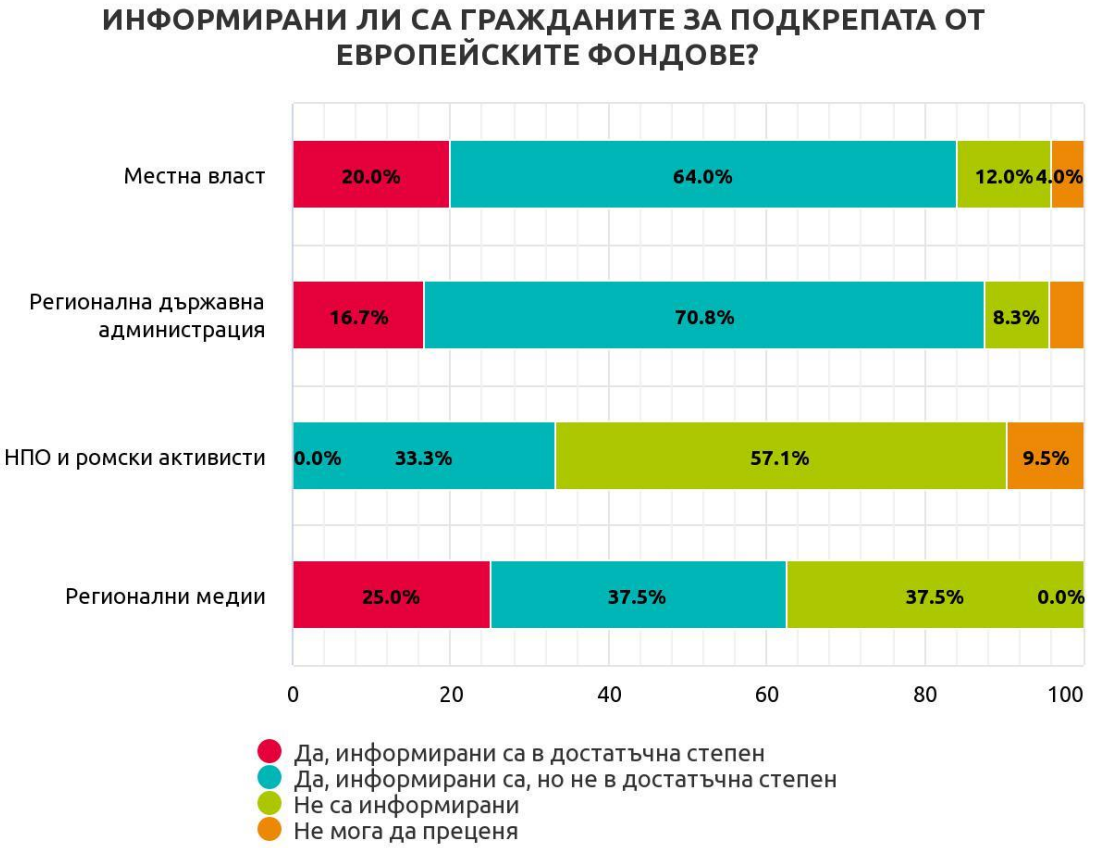
„Да, напълно” са посочили 28% от отговорилите представители на местната власт, 20,8 на сто от регионалната държавна администрация, 9,5% от НПО и ромски активисти и 12,5% от регионалните медии. Отрицателно „Не, това е само повод за усвояване на средства” са отговорили 28% от анкетираните от местната власт, 16,7 на сто от регионалната администрация, 19% от ромските активисти и 25% от регионалните медии. Отговорът „Не мога да преценя” е посочен от представителите на три от групите - местна власт (4 на сто), регионална държавна администрация (16,7%) и НПО и ромски активисти (9,5%).

Тук впечатление прави, че отговорилите и от четирите групи дават балансирана оценка за дейността на НПО.

Самите ромски активисти в най-малка степен посочват положителен отговор. Вероятно това е белег за липсващо доверие в НПО и мотивите, които са водещи за дейността на гражданските лидери по разрешаване на съществуващите проблеми.
Отрицателният отговор „Не, това е само повод за усвояване на средства” е посочен от над една четвърт от извадката на представителите на местната власт - най-висок дял сред четирите групи. Така от институциите, които изпитват в най-голяма степен

недоверие към НПО сектора, се очаква да си сътрудничат с него при изготвянето на общинските планове за действие и прилагането на мерките в тях.

Въпрос: **„Информирани ли са гражданите за подкрепата от европейските фондове?"**



Отговорите на въпроса **не са равномерно разпределени**. Сходство се наблюдава при оценките на представителите на местната власт и регионалната държавна администрация. Положителен отговор „Да, информирани са в достатъчна степен" дават респонденти от три от групите - местна власт 20%, регионална държавна администрация 16,7% и регионални медии 25%. „Да, информирани са, но не в достатъчна степен" е отговор, посочен от 64 на сто от местната власт, 70,8 на сто от регионална държавна администрация, 33,3% от НПО и ромски активисти и 37,5 % от регионалните медии. С „Не са информирани" отговарят 12 на сто от представителите на местната власт, 8,3% от регионалната държавна администрация, 57,1% от ромските активисти и 37,5% от регионалните медии. „Не мога да преценя" са посочили анкетирани от три от групите, а именно 4 на сто от местната власт, 4,2 на сто регионалната администрация и 9,5% от НПО и ромски активисти.

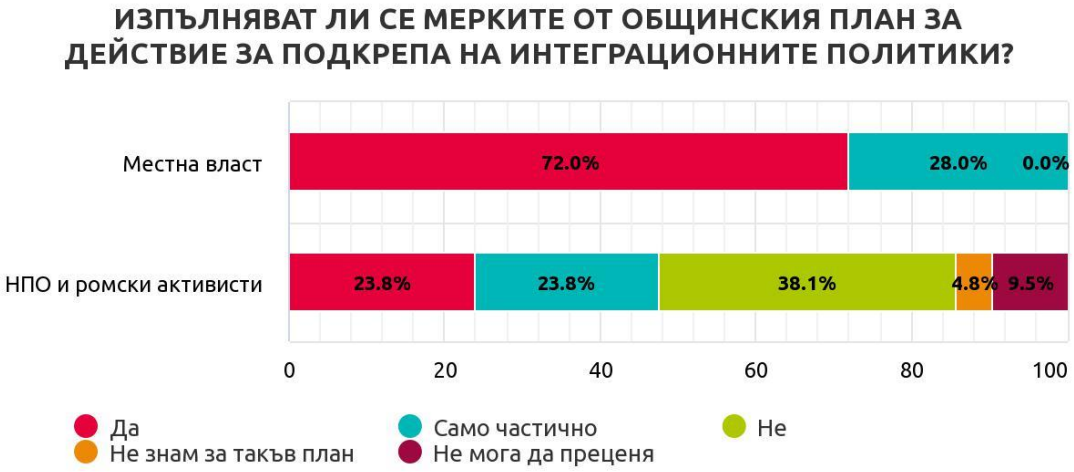
Налице е значителна разлика в отговорите между анкетираните групи. Докато отговорните институции считат, че все пак информация е налична, при ромските активисти доминира отрицателният отговор, а медиите - основен информационен посредник, са разединени по темата. Предпоставка за това може да е разликата в

ролите, които те имат в процеса на изготвяне и разпространение на информация за интеграционните политики. Това разделение показва слабо ниво на комуникация между институциите и заинтересованите страни. В тази връзка трябва да се преоценят комуникационните дейности за разпространение на информация за подкрепата от европейските фондове и техният ефект.

Въпрос: **„Срещате ли подкрепа от държавните органи и общините при реализирането на мерки в подкрепа на ромите?"**

Въпросът бе насочен единствено към групата на ромските активисти и представители на НПО. Отговорът „Да, винаги са отзивчиви" посочват 30% от респондентите. Основен дял (40%) от тях посочват, че институциите не са отзивчиви по отношение на мерки в подкрепа на ромите. По 15 на сто получават отговорите „Отзивчиви са донякъде, но ако имат полза от това" и „Не мога да преценя".

Въпрос: **„Изпълняват ли се мерките от общинския план за действие за подкрепа на интеграционните политики?"**



Този въпрос бе зададен на две групи респонденти - представители на местната власт и НПО и ромски активисти.

Първата от тях е посочила само два отговора - 72% са категорични, че мерките се изпълняват, а останалите 28% отбелязват „Само частично". Другите опции не са посочени от представители на тази група.

Не така стоят нещата при активистите, които отговарят доста разнопосочно. Едва 23,8 на сто от тях отбелязват, че мерките от общинските планове се изпълняват и толкова отговарят със „Само частично". Отрицателен отговор дават 38,1% от активистите, 9,5 на сто от тях не могат да преценят, а 4,8% не са запознати със съществуването на подобни документи.

Очертава се разлика в оценките на местната власт и ромските активисти спрямо работата по прилагане на мерките за подкрепа на интеграционните политики от общинските планове. На практика нито един представител на първата група не е отговорил отрицателно, а изцяло положителният отговор е посочен от повече от две трети от тях. Същевременно при активистите, които са и сред целевите групи на прилаганите мерки, доминира отрицателната оценка.

Част от гражданските активисти не знаят за съществуването на приетите планове - факт, който със сигурност изключва тяхното участие и консултиране по отношение на прилагането на тези документи. Това очаквано води и до невъзможността им да проследят, какви са резултатите от тяхното изпълнение.

Въпрос: **„Регионалните медии разпространяват ли достатъчно информация за подкрепата на ромите от европейските фондове?"**

Въпросът е зададен и на четирите групи респонденти. С „Разпространяват достатъчно информация" отговарят 24% от анкетираните от местната власт, 12,5% от регионалната държавна администрация, 5 на сто от ромските активисти и 12,5% от местните медии. „Разпространяват информация, но не достатъчно" е преобладаващ отговор сред три от групите - местна власт (44%), регионална държавна администрация (54,2%) и регионални медии (75 на сто). НПО и ромските активисти посочват този отговор в 40% от случаите. Негативният отговор „Не разпространяват информация" е даден от 20% от представителите на местната власт, 12,5 на сто от тези от регионалната администрация, 45% от активистите и 12,5% от регионалните медии. „Не мога да преценя" присъства сред три от групите респонденти - 12% местна власт, 20,8 на сто регионална държавна администрация и 10% НПО и ромски активисти.

При всички групи, без тази на активистите, преобладава отговорът „Разпространяват информация, но недостатъчно", с което те отчитат необходимостта от допълнителни усилия в тази посока. Местната власт в най-голяма степен оценява положително усилията на регионалните медии за разпространение на информация за европейски средства в подкрепа на ромските общности.
Ромските активисти и представители на НПО са значително по-критични в оценката си за разпространяваните от регионалните медии информация - близо половината от отговорите им са негативни.

Отново наблюдаваме разминаване в оценката, която дават представителите на местните ромски общности и на останалите три групи респонденти.

Дълбочинни интервюта - анализ

До този момент изследването се фокусира върху три аспекта от същността на интеграционните политики с насоченост към ромите в уязвимо положение. Последователно бяха разгледани общинските планове за действие, изпълняваните проекти с европейско финансиране и нагласите сред 4 групи от заинтересовани страни по отношение на ромските общности и политиките, насочени към тях. Последният елемент обобщава 8 проведени дълбочинни интервюта (в периода май-юли 2018 г.) с представители на НПО и на ромската общност от изследваните общини.

В практиката дълбочинните интервюта се наричат и „полуструктурирани", защото не разчитат на въпросник с предварително формулирани въпроси. Прилага се т.нар. гайд (ръководство), представляващ набор от теми, по които трябва да се проведе разговор с интервюираните лица. „Гайдът", чрез който екипът ни е реализирал интервютата, включва три основни теми:

- Взаимодействие между представителите на ромската общност, общината и държавата;
- Изпълнение на общинските планове за действие и стратегиите за включване на ромите. Приоритети и мерки за подпомагане на ромите;
- Информираност относно прилаганите мерки и реализираните проекти в подкрепа на ромските общности.

Към всяка от темите са формулирани и съответните подвъпроси. Средната продължителност на интервютата е около 50 мин., а лицата, включени в изследването, са отговорили на всички въпроси в свободен текст.

Слаба страна при дълбочинните интервюта е невъзможността да се измерват и установяват съотношения и пропорции, т.е. да се каже дали отговорите се отнасят до 5% или до 95% от целевата група. Същевременно обаче чрез интервютата разглежданите теми могат да се обсъдят в дълбочина - нещо, което е невъзможно за много от количествените методи на изследване (например анкети, вторичен анализ на данни и др.). В този смисъл проведените интервюта допълват информацията от представеното по-горе анкетно проучване. Целта на екипа ни е да се създаде по-задълбочено разбиране за някои фактори и механизми, които оказват влияние върху политиките, насочени към ромите.

Взаимодействие между ромските общности, общините и държавата

Първото тематично поле цели да установи как респондентите оценяват нивото на взаимодействие между ромската общност, НПО и публичната власт и институции. Какви са механизмите на това взаимодействие? Търси ли местната власт мнението на НПО и на хората за прилаганите мерки в подкрепа на ромите? И обратното - използват ли те активно инструментите за гражданско участие - например консултативни съвети и експертни групи, граждански инициативи, петиции, подписки, протести и др.? До какво е довело това взаимодействие през последните години? Какво трябва да се промени?

Всички интервюирани лица изразяват мнението, че в посоченото взаимодействие съществуват сериозни дефицити. Причините за тези констатации, обаче са комплексни. Част от тях са свързани с **липсващата последователност на политиките с насоченост към ромите**, които местната власт реализира. Пример в това отношение ни дава мнението на НПО активист, чиято организация отказва да се включи в проект за съвместна работа с общината по изграждането на учебни заведения в ромските квартали:
„Никой нормален активист, който е работил за десегрегация[38]*, няма да намери смисъл да участва в нещо такова, което е обратно на всички дейности, извършвани досега, защото води до капсулиране на общността в квартала… Стана ясно, че общината иска здравен център и детска градина в махалата. Не се разбрахме с тях и категорично им отказахме и това спря всякакви следващи опити за съвместна работа. Просто принципът на работа е станал обратен на опита на организацията ни до момента. Защото тя е работила по проект за извеждането на децата от ромските квартали в продължение на десет пълни години. На десетата година общината припознава този модел, взема го за местна дейност, дава собствени средства и бюджет за училищни медиатори и извозване на децата от училищата, осигурява хонорари за допълнителна работа с изоставащите деца. И изведнъж - четири години по-късно казва: Няма повече да ви извеждаме - оставате си в махалата."*

Според респондентите друга причина за лошото взаимодействие между ромската общност и институциите е свързана с **честото съкращаване на роми от състава на общинската администрация.** Това е проблем, защото местните ромски общности най-често разчитат на такива хора за директна подкрепа - експерти по етническите и демографски въпроси, служители в бюрата по труда, здравни медиатори и др. Много от проблемите на хората могат да бъдат решени бързо от администрацията. Безсмислено е те да се насочват към общинския съвет или отделни съветници, като така се бавят във времето. Бързите решения идват от медиатори, експерти в администрацията, както и от хора, които работят на терен. В този смисъл общинският съвет задава насоките на публичните политики, но администрацията отговаря непосредствено за нуждите на общността.

Липсата на адекватни кадри в администрацията на общините затруднява възможността на хората да влизат в контакт с публичните институции. Ето защо здравните медиатори

[38] Бел.ред. процес по извеждане на ромските деца от изолирани към смесени училища

(там, където има такива) постепенно са се превърнали в един от малкото канали за комуникация на ромите с държавата и общините. Тази длъжност обаче, въпреки че е делегирана от държавата, е „полуадминистративна". Освен това, здравните медиатори не са в състояние да отговарят на всички запитвания и да решават всички проблеми в общността - например свързани с предоставянето на комунални услуги, търсенето на работа, разрешаване на конфликти между децата в училище и т.н. Фактът, че тези хора днес са станали медиатори „по всичко", а не само в своята област, е тревожен сигнал за прекъсване на взаимоотношенията между ромската общност и институциите.

Едно от интервюираните лица споделя:

„Докато съпругът ми беше жив[39]*, успяваше някак да се пребори за питанията и исканията на хората, за да им се помогне с нещо. Но откакто го няма в общината, никакво внимание не се обръща на хората. След като почина, отидоха хора от квартала и попитаха дали евентуално ще има друг човек на негово място с тази длъжност. Защото наистина има проблеми и в двата ромски квартала - било битови, здравословни, за жилища, за инфраструктура, осветление, канализация - много неща са. И излязоха с отговор, че такава длъжност вече няма да има в общината. Няма нужда в общината от експерт по етнически и интеграционни въпроси. Този щат е съкратен, защото няма нужда от такъв човек и тази длъжност се разпредели на други служители от общината, които ги натовариха с допълнителна работа, от която абсолютно нищо не разбират. И както отидат хората - да кажат, че имат проблеми и нужда от помощ - никакво внимание не им се обръща. Гонят ги и им казват, че с нищо не могат да им помогнат. И хората са разочаровани. Наистина има нужда от такъв човек, защото ако нямат свой представител от квартала, който да се застъпва за тях - било за работа или други проблеми, с ромите не се върши работа."*

Според някои респонденти взаимодействието с институциите е затруднено и от чисто формални причини, тъй като гражданското участие включва единствено НПО в прилагането на политики към ромите. Нужно е да имаме предвид и ролята на самата ромска общност за насочените към нея мерки. Един от респондентите ни споделя, че връзката между администрацията и отделни представители на общността **е затруднена, когато последните не са включени юридически в някое НПО**:

„Докато бях в Германия се свързаха с мен няколко души. Те искат да направят нещо като обединение - съвсем малко, което да поиска среща с кмета на общината и евентуално с ресорните заместник-кметове. И да се говори за това, дали има възможност - улица по улица да се оправи кварталът, като хората искат и те да отделят от своите средства. Но въпросът е нещата да бъдат поделени. Поне, доколкото това е възможно в някакво нормално съотношение и за двете страни. Според мен това ще се задълбочава във времето, тъй като има много общности в чужбина. А хората от тях, които се връщат, искат да си пооправят поне улиците.

...Единственото, което можем да направим, обаче става на чисто частни начала. Или чрез лични познанства да се осъществява някакъв контакт с представители на

[39] Бел. ред. става въпрос за човек, работил като експерт по етническите и интеграционни въпроси в общината.

общинската администрация. По време на една от кампаниите, които правихме, се опитахме да влезем във връзка с Агенцията за социално подпомагане. Отказаха ни достъп поради Закона за личните данни - разбира се - което е напълно нормално. Но така или иначе на мен ми се струва, че тук някъде има проблем. Защото да има възможност за контакти само между НПО и общинските структури, според мен донякъде ограничава възможността за взаимодействие и гражданско участие. Още повече, че в последните години гражданския сектор има своите проблеми и връзката между него и хората е разкъсана…

Взаимодействието е много трудно и самите ние сме си мислили да се регистрираме като НПО. Но за повечето хора това означава, че ще престанем да бъдем част от тях и ще отидем на нивото, в което започваме да работим за нас самите и срещу техните интереси. В което има резон, според мен, защото наистина има такива организации, които го правят…"

Значим въпрос за взаимодействието между ромската общност и институциите **е този за политическото представителство.** Ако приемем твърдението на интервюираните лица, че от общинската администрация най-често се съкращават роми, то защитени ли са интересите на техните общности на политическо ниво - в общинските съвети? В изследваните 23 общини има общо 403-ма общински съветници. Проучване на терен потвърждава, че 20 от тях със сигурност са представители на ромските общности. Тяхното разпределение по политически партии е, както следва: 4-ма общински съветници от ГЕРБ; 2-ма от БСП; 5 от ДПС и 9 представители на местни партии и обединения.

Нека направим следния анализ: според данните на Централна избирателна комисия от местните избори за общински съвети през 2015 г. в изследваните 23 общини са подадени общо 201 984 гласа. Следователно избирателната квота за избор на един от 403-та общински съветници в тези общини, е 501 гласа[40]. Ромското население в тези общини според официалната статистика (2011 г.) възлиза на 34 620 души. Както вече беше описано, то е значително по-високо - факт, който се отбелязва и в общинските планове за действие[41]. Може да се направи изводът, че ромите в тези общини имат електорален потенциал да вкарат поне три пъти повече представители на своята общност в местните общински съвети - над 60 съветници. Това не се случва, но не означава задължително и че този потенциал не се използва. Избирателната активност в ромските секции е традиционно висока. Избраните политически представители обаче - независимо от получената подкрепа от ромите, впоследствие отказват да поемат отговорност за разрешаването на техни проблеми.

[40] Квотата за всяка община ще варира в зависимост от нейното население. Така например в община Лом за 1 от 29-те мандата в Общинския съвет през 2015 г. са били необходими 478 гласа. Същевременно в община Вършец за 1 от 13-те мандата са били необходими 352 гласа. И в двете общини делът на ромското население е близо 17%. В Лом са избрани 2-ма ромски представители (от ДПС и ГЕРБ), а във Вършец - нито един.

[41] Пример: Според официалните данни от ГРАО за община Борован населението наброява 5714, от които 359 се определят като роми (6,3%). Същевременно обаче, общинската администрация посочва в плана си действие, че по неофициална информация делът на ромите достига около 50-60% от общото население в общината.

Тази слабост на ромското участие в политическия процес е комплексна, но предопределя отношението на местната власт и на партиите към ромите. Ромските общности не могат да поставят твърди условия за своята подкрепа и поради това никой не се отнася сериозно към реалното им включване в политическия процес. Основните политически сили на местно ниво[42] имат ограничена дейност в ромските квартали. Респондентите споделят, че ако партиите включват ромски представители в своите листи, те не са на избираеми позиции. Ромите се възприемат като „електорален резервоар", от който могат да се черпят гласове на избори, дори чрез незаконни практики като купуването на гласове или сплашването на избиратели. След изборите обаче местната власт не поема ангажимент за реализирането на конкретни политики към тях.

За да се подобрят слабите взаимоотношения между местната власт и ромите, в административните структури с отговорност към техните нужди, трябва да има хора от тези общности. Проблем обаче е не само институционалната дискриминация, а и многократно изобличаваната в медиите[43] **работа на партиите с криминогенни елементи в ромските квартали** - лихвари, дилъри на гласове, сводници и т.н. По същество контролираният вот е престъпно начинание, което не може да се извършва от случайни хора. Ето защо, ако контингентът, който задвижва такива схеми, стане икономически независим, той постепенно започва да си търси и политическа реализация. По този начин се подменят позитивните ролеви модели за младите хора в ромските квартали, говорителите на общността и легитимните партньори на властта. Едно от интервюираните лица споделя:

„Аз поне не виждам друг начин за промяна, освен този - с хора от общността в отделните структури. Според мен вече има достатъчно образовани млади роми, които могат да заемат такива позиции, както на образователно (имаме хора, които спокойно могат да работят в някои от училищата), така и на експертно-административно ниво - в общината или към съответните дирекции по ведомствата. Такива специалисти вече има, но обикновено не се търсят. Изтласкани са в периферията, а и те самите… Не знам, може би е признак на малко по-интелигентните хора, но те принципно не се самопредлагат толкова активно, колкото другите, които се предлагат примерно по време на избори, да работят за някоя партия. Те крещят повече за разлика от образованите хора. (…) Рядко се стига до хора с по-нормално мнение, които наистина ще предложат някаква алтернатива или реални решения."

Изпълнение на общинските планове за действие и стратегиите за включване на ромите. Приоритети и мерки в подкрепа на ромите.

Второто тематично поле изследва мнението на респондентите за реализираните на местно ниво мерки в подкрепа на ромите. Какви трябва да са приоритетите в работата

[42]Бел. ред. Според респондентите ни изключение прави БСП, която има свой клуб в кв. Нов път, Видин.
[43] Разследване на bTV за купуване на гласове в кв. Столипиново, Пловдив, довело до проверки на МВР: https://www.btv.bg/article/shows/btv-reporterite/temi/eksperiment-btv-reporterite-se-vpuskat-sas-svoya-partiya-v-izbornata-bitka-za-plovdiv.html.

на институциите? Отговаря ли тяхната дейност на нуждите и очакванията на ромската общност? Разрешават ли те реални проблеми? Ако не, какво трябва да се промени?

Повечето респонденти не могат да определят еднозначно в коя сфера държавата трябва приоритетно да развива политики в подкрепа на ромските общности. Най-често споменават, че **проблемите са обвързани и затова е трудно да се каже кои от тях са най-важни:**

„...да ви кажа, коя сфера е по-важна, е трудно. Примерно образованието без трудова заетост не можеш да го продължиш, ако не ходят на работа родителите, за да печелят някакви пари. Същото е и със здравеопазването и заетостта. Особено откакто върнаха здравните осигуровки за пет години назад и хората нямат как да ги платят. Може би най-важна все пак е заетостта. (...) Та проблемите са свързани - като се почне от безработицата и няма после пари да се продължи образованието на децата, а и те спират да виждат смисъл."

Факт е, че традиционното разбиране за преодоляване на маргинализацията - „чрез образование, към заетост, към социално включване" - не отчита наличието на други бариери. Такива са например съществуващите стереотипни нагласи и дискриминационни практики, наслоени през годините. Едно от интервюираните лица споделя:

„...особено в нашия квартал вече има доста млади хора със средно образование, даже някои с висше. Но като идат да питат за работа - понеже има и такава длъжност в общината „младежки медиатор" - казват им, че има свободни места, но с условие да не са роми. И това наистина демотивира младежите да учат. Те питат какъв е смисълът да си губят годините, за да се образоват и родителите им да харчат пари, след като после така или иначе нямат реализация."

Всички респонденти отчитат, че нуждите на ромските общности са комплексни и взаимосвързани. Поради тази причина мерките с насоченост към ромите не могат да се прилагат изолирано за всяка сфера (образование, заетост, жилищни политики, здравеопазване и т.н.), без да се съгласуват с останалите. Насочването на усилия само в една сфера не може да доведе автоматично до разрешаването на проблеми в останалите такива. Нужен е **системен подход**, при който дейностите на държавата да бъдат взаимно обвързани.

Системността на мерките формално е заложена в НСИР, областните стратегии за интеграция и общинските планове за действие. В изследването вече проблематизирахме основните пречки пред изпълнението на тези документи. На местно ниво много от тях са добре осъзнати и от интервюираните представители на ромската общност. За мерките в общинските планове за действие, един от респондентите споделя:

„Тия мерки са взети, защото ги е имало на национално ниво и трябва да има нещо на общинско. Изписва се и си стои така. Даже мисля, че все още съществува съвет по етнически и демографски въпроси, тука на областно и общинско ниво, обаче не се

събират. Задължително трябваше два пъти в годината да се събират. Там нищо не се случва и нищо не се прави - остави това. (...) "

На допълващ въпрос за потенциала на местните НПО в посочените съвети да излязат с общи позиции и да заявят, че тези органи не работят, активистът отговаря:

„Те си тръгнаха повечето организации. То е безсмислена история да губиш цял ден, за да слушаш глупости, че да си направят протокола и да ви пратят след това да си вървите. Просто се отчита дейност - това е една формалност. Сега този съвет не трябваше ли да го свикат примерно, за да вземе отношение по сигнала за битите деца? За две години десет човека са бити от едни и същи хора - от една група. Аз си мисля, че в този случай можеше да се свика този съвет и да се вземат необходимите мерки за превенция. Защото и от нашата страна хората си казват: „Ние търпим, търпим, ама не знаем докога." Защото добре се знае кои са тези хора... Знае се и докъде ще се стигне накрая, ама после кой ще е виновен? После ще идват журналистите и пак ще разправят, че трябва да се сложи тука[44] *ограда от пазачи, жандармерия и кучета - едва ли не и крокодили да докарат. И накрая ще стане така - защото институциите си мълчат в момента."*

Повечето респонденти споделят горното мнение. Според тях областните и общински консултативни съвети по етнически и интеграционни въпроси не са ефективни органи. Поради тази причина някои от активистите са ги напуснали, други въобще не участват в тях, а дори тези, които остават в тях, нямат големи очаквания за полезността им:

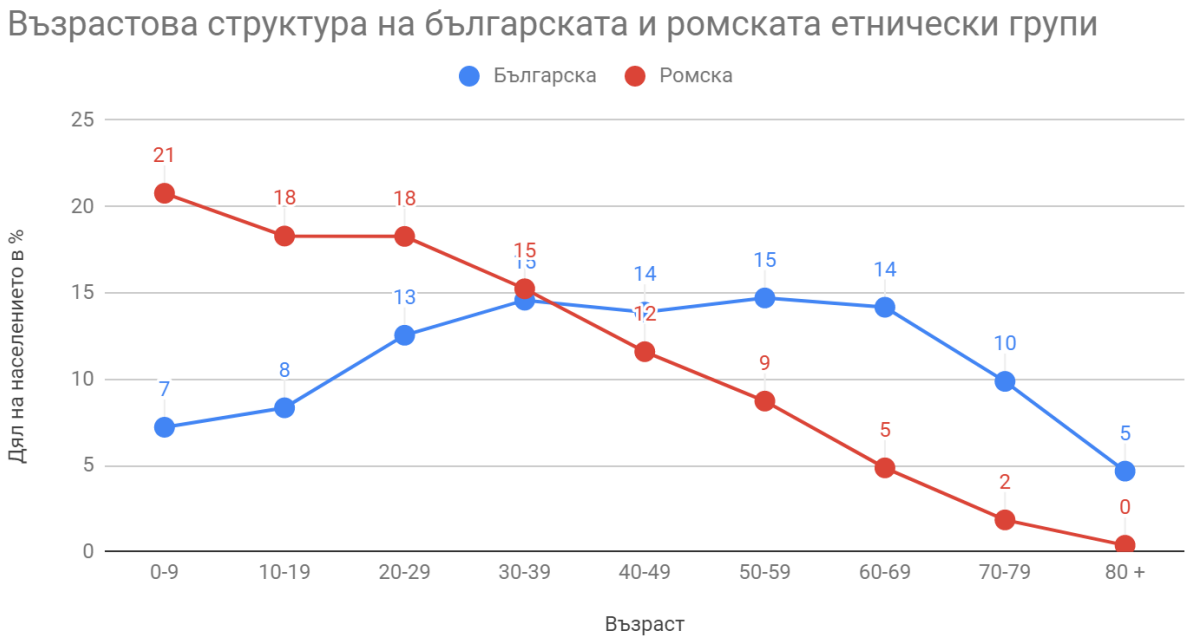
„В областния ни съвет има заместник-кметове и директори на регионалната администрация. Има 2 НПО-та, от които едното е ромско, а едното - не. Събират се най-малко два пъти в годината, а при необходимост и повече. Нямат чак лостове за влияние на мерките - по-скоро ги „координират". Понеже ме питахте, в какво се изразява тази координация - Министерски съвет изпраща на тях, а те изпращат на нас… (смее се) Не - Съветът съдейства, подпомага, насочва, популяризира информация свързана с всички проекти, касаещи ромите…"

Друг респондент, напуснал такава структура, споделя: *„Няма полза от тези съвети. Това са срещи, които не водят до изменения на практиките. Срещаха се, четяха доклади и това е. Не се търсеха идеи."*

Интервюираните лица посочват, че **много от мерките, които на документи се изпълняват в подкрепа на ромите, не са насочени специфично към тях**. В този смисъл те потвърждават един от изводите на изследването ни - специфичните проблеми на ромските общности се „скриват" чрез дейности с обща насоченост към много по-широк кръг на крайните ползватели. Сред самата ромска общност и експертите съществуват различни мнения за тази особеност. Някои активисти приемат, че маргинализираните ромски общности трябва да бъдат „разтворени" в по-широката социална категория на всички уязвими групи от макрообществото. Други (сред които и екипът ни) посочват, че по този начин се отваря врата за институционална безотговорност и проблемите се отлагат във времето.

[44]Бел. ред. в квартала

Нека приложим следния пример: фигурата по-долу отразява възрастовата структура на българската и ромската етнически групи според данни от националното преброяване през 2011 г.



От графиката отчетливо се вижда различната структура на двете етнически групи. При българите тя се характеризира с ясна тенденция към застаряване на населението. Най-многобройни сред тях са групите в работоспособна възраст от 20 до 59 години (около 56%) и в пенсионна възраст от 60 до 80+ години (около 29%). Делът на подрастващото население от 0 до 19 години е значително по-нисък (около 15 на сто).

Обратна е тенденцията при ромите. Много по-значим дял, отколкото при българите, заема подрастващото население от 0 до 19 години (около 39%). Делът на ромите в трудоспособна възраст от 20 до 59 години (около 54 на сто) е приблизително равен на този от българската етническа група, но по-висок в сегмента, който навлиза в тази възраст - между 20 и 29 години, отколкото при този, в който хората излизат от нея - между 50 и 59 години. Почти три пъти по-малък, отколкото при българите, е сегментът на ромите между 60 и 69-годишна възраст (около 5%). Пет пъти по-малък е възрастовият сегмент при ромите между 70 и 79-годишна възраст (2 на сто), а в сегмента над 80-годишна възраст, делът на ромите е почти дванадесет пъти по-малък, отколкото този на българите.

Пенсионната възраст за най-разпространената категория труд в България към 2018 г. е била 64 години за мъжете и 61 години за жените. Ясно видяхме обаче, че възрастовите хоризонти на двете етнически групи са много различни. Как тогава едни и същи политики и мерки, биха могли да ги стимулират в еднаква степен, за да излязат от сектора на сивата икономика и да започнат да се осигуряват за пенсия? Ако почти всеки българин има в семейството си член, който получава пенсия, при ромите това е

рядкост, защото тяхната продължителност на живота обективно е по-къса. Нужен е диференциран подход.

Наред с липсата на целенасоченост респондентите изтъкват, че много от мерките в подкрепа на ромите са **формални и трудно могат да бъдат отчетени**. Това тяхно мнение съвпада с описаната в изследването липса на експертно-административни структури, които да отговарят за интеграционните политики на местно и централно ниво. Едно от интервюираните лица споделя:

„Аз си мисля, че чисто документално нещата стоят много добре. Въпросът е, че според мен това, което липсва е, че ние нямаме хора по администрацията и нямаме как да съдим за изпълнението на тази стратегия. И това, което ни предлагаха в този - годишния доклад, е под всякаква критика. Защото не можеш да разчиташ все едно на трима души и половина в държавата, които да правят изводи за комплексни политики. Визирам Съвета[45]*. Та имаме много стратегии и планове - 260 на брой май са в България, обаче те разчитат примерно на 39 анкети за оценка. Как се оценява прилагането на толкова много документи на тази база? В годишния доклад не пише."*

На въпроса за нужните промени в мерките и в тяхното изпълнение, отговорите са разнообразни. Някои респонденти посочват **нуждата от финансово осигуряване**:

„Няма как в една община с толкова нисък бюджет и в община без НПО да се изпълнят ефективно мерките. Има общини, в които само общината си финансира мерките, а в други - общината и НПО, защото имат късмет, че има НПО. Но там, където общините са с много нисък бюджет, се изпълняват основно дейности, за чието прилагане всъщност не са необходими средства. Ето защо има и планове без заложени средства - Хайредин… Общината и да заложи, и да не заложи - като нямат пари, няма да има ефект. Вие само ако видите сградата на общинска администрация в Хайредин, ще ви стане ясно, че пари няма."

Разбира се, ефективните промени не опират само до средствата. Както вече описахме, **кадровата политика на местно ниво е от огромно значение** за респондентите:

„Ако в общините бъдат назначени роми на длъжността експерт по етническите и интеграционните въпроси, нещата ще са много по-различни. А там, където няма медиатори и е съкратен от работа експертът? Колегата му, примерно по туризъм ще осъвместява пет, шест неща и какво ще направи? „Копи-пейст" на плана - праща го до областната администрация и с това се изчерпва цялата работа. Хубаво е не само да говорим за кадри, а и за това тези хора да са от ромската общност. Защото тогава бариерата за работа с общността се вдига. Дистанцията между тези хора се скъсява. Но тези кадри са едни от първите, които съкращават, когато се съкращава щат."

Някои респонденти придават значение на **самоорганизирането и информираността сред самата ромска общност** за проблемите, които я касаят. По този начин местната власт ще бъде подложена на натиск да ги решава. Това обаче може да се осъществи само ако е налична гражданска солидарност между *„по-будните и инициативни хора".*

[45] Бел. ред. най-вероятно става въпрос за описания вече Секретариат към НССЕИВ с 4 - членен състав.

Тази солидарност в ромската общност се крепи на взаимно доверие, което не е много високо, особено през последните години. Част от интервюираните лица открито заявяват, че има основания за това:

„(...) Нали знаеш, че в повечето случаи същите хора, които работиха за десегрегацията, сега са и тези, които изпълняват швейцарския проект ЗОВ[46]*, с който връщат децата в сегрегираните училища? Той е с национално покритие този проект - същите хора са. Ако влезнеш в сайта им ще видиш… Това определено е много любопитно. И те после се хвалят, че посещаемостта на децата в детската градина или в училището се е повишила. Ама къде е тази детска градина? В квартала… Много са интересни тея неща, ама никой не се наема да говори за тях. Може би, защото това няма да им донесе финансиране на такива НПО."*

Респондентите са раздвоени за това, доколко ромската общност има потенциал да се самоорганизира:

„Може, но е трудно. Има много неща, които ще попречат на това. Например - много хора се изнесоха оттук. Тези, които бяха по-активните, както се казва лидерите, вече ги няма. Останаха пасивните, които чакат някой друг нещо да направи, но не и те да поемат инициативата. За съжаление много от кадърните хора, от които можеше да се очаква нещо в тази насока, вече ги няма."

Друг респондент споделя, че потенциалът всъщност не е загубен, но хората от ромските общности се чувстват изолирани. В този смисъл се посочва нуждата от платформа, чрез която те свободно и без натиск да споделят и обсъждат своите позиции:

„Може би зависи и от средата, в която общуваш. Примерно аз общувам предимно с млади хора и виждам, че у тях има някакъв пламък. Има и някакъв гняв и това, което се опитваме, е да канализираме тези усещания в една посока… Защото при тях гневът завършва по-скоро с усещането за безсилие и оттам спират да говорят за проблемите си. Казват: „Аз нямам сили примерно да се боря с някакъв малоумник, на който да му напиша 20 коментара във фейсбук, за да накрая да ме напсува. Въпросът е, че като станат 2000 души, които имат среда да говорят за тези проблеми, едва тогава някой ще ги чуе. Но докато се усещат изолирани, никой няма да нададе глас."

Към момента, в който този материал е написан (януари, 2019 г.), авторите се надяват, че Постоянната ромска конференция (ПРК) би могла да се превърне в подобна платформа - не само на местно, но и на национално ниво. Тази неформална структура се опитва да обедини широк кръг от граждански организации, експерти и отделни активисти, които понякога се конкурират в професионално отношение. Нейната цел е да се създаде механизъм за изразяване на консолидирани позиции по значими за ромската общност въпроси, въпреки тази конкуренция. Доколко и как това трябва да се случи, е извън предмета на настоящото изследване.

[46] Бел. ред. Става дума за Програма „Здраве и образование за всички"

Информираност относно прилаганите мерки и реализираните проекти в подкрепа на ромските общности.

Третото тематично поле от дълбочинните интервюта изследва информираността на ромските общности за осъществяваните дейности в тяхна подкрепа. Ефективни ли са механизмите за информиране? Какво трябва да се промени?

Според повечето респонденти до техните общности **не достига информация за дейността на институциите**, която да ги засяга. Мерките от общинските планове за действие, ако такива въобще се прилагат, им звучат непознато:

„Това са теми, за които хората не знаят за какво иде реч. Добре че има фейсбук - та да установят, че е имало среща за анонсиране на резултатите от такива мерки. Виждат, че имало нещо там за ромите в социалните мрежи. Добре, „лайкче"... Дори медиаторите и социалните работници вече нямат информация за свършеното по тези документи, камо ли самата общност. Механизмите за информиране не са ефективни. (…) Донякъде разбирам защо местната администрация не информира по тези планове. Ромската общност се нуждае от информация за реалните неща, които се вършат, а не от формалното представяне на брошури и документи. Хората се интересуват от ежедневните си проблеми и питания, а не колко документа общината е приела и колко експерти работят в писането им. Те виждат единствено накрая решенията, които опират пряко до тях."

Важен участник в процеса по информиране за осъществяваните дейности са и медиите. Респондентите посочват обаче, че **те или не се интересуват от ромската проблематика, или са негативно настроени към ромите**:

„На местно ниво - нищо. Ни добро, ни лошо отношение. Ние се познаваме с доста от тях и може би това е причината. Но от това, което се случва - негативното се отразява. Ако е позитивно, то трябва да излезе от хора като нас, за да се отрази - иначе никой не търси информация" - споделя един от интервюираните.

„Абсолютно нито една медия не се притеснява да използва антиромска реторика, когато иска да привлече внимание. По никакъв начин не се притеснява да го направи и това се случва постоянно. Според мен опира по-скоро до скандала. Търси се някакъв рейтинг, „clickbait". Това е", допълва той.

Отговорност за информираността на ромските общности **носят и гражданските организации**. Що се отнася до изследваните общини, екипът ни вече оцени тяхната дейност в подкрепа на ромите. Според респондентите ни тя трябва да се разшири:

„Според мен НПО-тата трябва да провеждат периодични срещи с хората и там да се обясняват малко по-добре нещата. Защото има част от хората в квартала, които смятат, че примерно еврофондовете означават да получават директно пари от проекти. Реално погледнато това не е така - финансирането е върху нещо, с което да се подобри положението им. И в това отношение (бел. ред. информирането) *според мен може да се прави повече."*

Като възможност за повишаване на информираността някои интервюирани лица посочват **гражданската журналистика**:

„Мисля си, че има една форма на журналистика, която в момента се появява - т.нар. гражданска журналистика. Могат да се представят новини от различни места, където има големи ромски общности. И може би по този начин ще се предизвика интересът им. Проблемът е, че социалните мрежи са научили хората да реагират по един и същи начин. И когато им предлагаш нещо по-различно като материал и визия, то остава на заден план. (...) И все пак, разликата е в това, че гражданската журналистика не търси сензация, а просто описва обективно фактите."

Основни обобщения от изследването

Местните политики в подкрепа на ромите споделят сходни дефицити с дейностите, планирани и прилагани на национално ниво от органите на изпълнителната власт. Те са силно недофинансирани и организационно "препънати" по отношение на тяхното административно регулиране, проследяемост и оценка.

- Формалност на част от мерките: Общинските планове за действие в подкрепа на ромските общности съдържат огромен брой от предвидени дейности - средно по 43 мерки за всяка от изследваните общини. Твърде често обаче интервенциите са по-скоро формални. Те отразяват желанието на общините да отчетат голям брой на планираните мерки, но не и наличието на целенасочен и материално обезпечен подход за прилагането на политики, които да водят до реални резултати. Този извод се потвърждава от малкия дял на прогнозно остойностени дейности в плановете, както и от факта, че сред планираните интервенции има такива, които отдавна са възложени по закон на институциите и се извършват на общо основание за всички граждани.

- Несигурност на финансирането и слаб административен капацитет: Само 13,5% от всички дейности в изследваните планове са остойностени. За прилагането на 63,9% от мерките, обаче са посочени финансовите източници, на които общините ще разчитат. Финансирането на планираните интервенции зависи от 4 основни източника, подредени по значимост, както следва: средства от Оперативните програми на Европейския съюз; от държавния бюджет; от други донори и програми; и собствени средства на общините. За два от източниците - Оперативните програми на ЕС и другите донорски програми - предоставянето на средства е най-вече потенциално[47]. Това означава, че за да бъдат приложени обезпечените от тях мерки, местните институции и партньорите им трябва да се класират като бенефициенти - с успешно разработвани, прилагани и отчитани проекти. Този процес изисква висок административен капацитет, ниво на подготовка, планиране и координираност в действията на кандидатите. Липсващите стандарти за състава, структурата и отговорностите на

[47] Става въпрос за средствата, разпределени през Оперативните програми на ЕС и от други донорски програми и организации.

административните звена и експерти по интеграционните въпроси са един от факторите, които спъват изграждането на такъв капацитет в общините.

Средствата от държавния бюджет се разпределят, както за делегирани дейности към общините, така и за програмни схеми, по които може да се кандидатства. Ето защо единственият сигурен източник на финансиране за самостоятелни интервенции на общините са техните собствени приходи. Поради **сложността** (системна и конюнктурна) на конкретните политики и слабата финансова децентрализация на местното самоуправление, обаче тези средства като правило са твърде малко.

- Слабо финансиране: Предвидените суми за прилагане на дейности в подкрепа на ромските общности са незначителни като размер спрямо общинските бюджети на изследваните общини. Това означава, че дори и всички средства от различните източници на финансиране да бъдат получени и реално вложени в изпълнение на планираните мерки, интеграционните дейности ще останат недофинансирани.

- Въздействие на интервенциите: По своя характер, 39,2% от дейностите в изследваните планове са директно насочени към решаването на проблеми описани в НСИР - т.нар. основни мерки. С дял от 58,5% обаче водеща роля имат мерките, които екипът ни определя като допълващи. Те са насочени към създаването на условия и междинни предпоставки за прилагане на интеграционните политики. Същевременно, обаче въздействието на тези интервенции към ромските общности често е косвено, има неформален и трудно оценяем характер.

- Гражданското участие: Според плановете за действие, организираната гражданска активност в подкрепа на ромите не е особено висока в изследваните общини. Съществуват граждански практики, които са разпознати от институциите за полезни и постепенно са прераснали в държавно подкрепени дейности - здравното медиаторство, част от дейностите на ЦОП и т.н. Там, където не е делегирана от държавата обаче, гражданската активност се ограничава до изпълнението на отделни проекти от сравнително малко на брой неправителствени организации или техни представители в съответните общини.

  В етапите на разработване, прилагане и мониторинг за изпълнението на общинските мерки в подкрепа на ромите, участието на НПО е ограничено или в най-добрия случай - умерено. Дори да бъде повишено обаче, само по себе си то не може да гарантира активното включване на ромите в прилагането на тези планове. Влиянието на неправителствения сектор е допълващо за провеждането на публичните политики, но сред самите ромски общности съществува и известно недоверие към дейността на тези организации - то е очертано, както от анкетното проучване, така и в дълбочинните интервюта на изследването. По-важна предпоставка за активното участие на ромите всъщност представлява характерът на дейностите, които местното самоуправление е планирало и насочило към тях.

80,3 % от интервенциите в изследваните планове за действие, поставят ромите единствено в ролята на пасивен участник и потребител на услуги, върху чието развитие публичните политики трябва да окажат позитивно въздействие. Само в 16,8 % от планираните дейности към ромите са насочени очаквания за активно включване и споделяне на отговорностите за успешното прилагане на интеграционните дейности. Оказва се, че въпреки призивите за активно включване на ромската общност в процеса по прилагане на мерките в нейна подкрепа, местната власт я приема по-скоро като обект на едностранно въздействие, отколкото като партньор на управлението.

Анализът на проектите с европейско финансиране, реализирани на територията на изследваните общини, разкрива важни особености. Те допълват представата за начина, по който европейските средства подпомагат социално уязвимите групи и в частност - ромските общности.

- Подходът за европейско финансиране на проекти в подкрепа на ромите „разтваря" техните общности в широката социална категория на всички уязвими групи. Тази особеност се аргументира с обяснението, че включването на ромите трябва да се осъществява чрез интервенции с изрична и ясно определена, но не изключителна насоченост. В този смисъл, интеграционните политики в България са хоризонтални и дават възможност за предоставянето на подкрепа за лица в уязвимо положение от всички етнически групи. Проблемът обаче не се съдържа в липсващата изключителност на тези политики към ромите, а в липсата на диференциран и ясно оценяем подход за тяхното осъществяване - със заложени цели, индикатори и измерими резултати по отношение на ромите като целева група. За институциите, ромите представляват една от многото социално уязвими групи, спрямо които най-често се прилагат идентично формулирани политики. По този начин обаче, специфичните проблеми на техните общности често остават невидими и в периферията на осъществяваните социални интервенции.

- Наред с липсата на диференциран подход, над половината (56%) от европейските средства за проекти, в чиито описания формално фигурира социална насоченост, всъщност се разпределят на общо основание. Финансираните с тях дейности отразяват нуждите на широк кръг от целеви групи. За тези проекти хората в уязвимо социално-икономическо положение (и в частност ромите), са един от многото потенциални ползватели на резултатите и на предоставяните услуги, но не и основна целева група. Значително по-малко (39,3%) са разпределените за проекти средства, чиято основна целева група в действителност представляват хора в уязвимо положение. Най-малък пък остава делът на средствата за проекти (4,7%) , в които експлицитно се посочва, че дейностите ще адресират нужди и проблеми на маргинализираните ромски общности.

- Основни бенефициенти от изследваните проекти с европейско финансиране, насочени в подкрепа на социално уязвимите групи, са публичните институции - най-често общините и местните училища. Няма обаче пряка обвързаност между изпълняваните на местно ниво европейски проекти и общинските планове за

действие по НСИР, въпреки че последните се разработват и приемат именно от общините. Този извод се потвърждава от факта, че в 4 от приоритетните направления на плановете - жилищни политики, здравеопазване, върховенство на закона, култура и медии - изследваните общини не са реализирали никакви проекти с европейско финансиране за периода 2014 - 2018 г.

- Липсващата връзка между европейските проекти и предвидените интервенции затруднява оценката на техния ефект спрямо формулираните цели и задачи в стратегическите документи. Наред с широката насоченост на много от социалните проекти и липсата на заложени цели, индикатори и очаквани резултати по отношение на ромите като целева група в тях, общините са принудени да отчитат хаотично постигнатите резултати. В този смисъл и Секретариатът на НССЕИВ не получава единна картина, с която да представя резултатите от интеграционните политики в България. Тоест не може да се оцени еднозначно, как тяхното прилагане подпомага системно ромските общности за излизане от уязвимото им социално-икономическо състояние. Неслучайно един от аргументите за отхвърлянето от НС на годишния доклад на НССЕИВ през 2018 г. бе, че отчетените резултати не отговарят на действително постигнатия напредък от интеграционните политики.

- Резултатите от анкетното проучване показват чести разминавания в отговорите, давани от представители на местните ромски общности и останалите три групи от респонденти - представители на местната власт, на регионалната администрация и на регионалните медии. По някои основни въпроси обаче отговорите на най-големите дялове от респонденти при всяка от изследваните групи, съвпадат. Те са свързани с необходимостта от интеграционни политики; най-важната приоритетна сфера на подкрепа от страна на държавата; носенето на споделена отговорност за уязвимото социално-икономическо състояние на ромите; и оценката за дейността на НПО в подкрепа на техните общности. Тази особеност показва, че между четирите изследвани групи в анкетното проучване е налично поне базово ниво на съгласие за ползата от публичните политики в подкрепа на ромите. В този смисъл липсващото съгласие не се концентрира върху принципния въпрос за необходимостта от наличието на такива политики, а върху оценката за тяхното организиране, прилагане и ефективност.

- Значими дялове от респонденти сред изследваните групи на местната власт, на регионалната администрация и на медиите са склонни да определят държавната дейност в подкрепа на ромите като добре организирана, ефективна и напълно адекватна. Наред с това, част от респондентите на тези групи приемат, че ромската проблематика в публичното пространство се отразява обективно, а вината за незавидното положение на ромите се дължи единствено на техните собствени общности. Оценката на анкетираните ромски активисти по тези въпроси се различава коренно от тази на останалите изследвани групи.

- Сред участвалите в интервютата лица - представители на НПО и местните ромски общности - преобладава мнението, че съществуват сериозни дефицити във взаимодействието между ромската общност и публичната власт и институции. Като причини за това се посочват:

- Липсващата последователност на политиките с насоченост към ромите, които местната власт реализира;
- Честото съкращаване на роми от състава на общинската администрация;
- Затруднената комуникация между администрацията и отделни представители на общността, когато последните не са включени юридически в някое НПО;
- Слабото участие на ромите в политическия живот на общините и оттам - неспособността им да поставят твърди условия за своята подкрепа пред политическите кандидати и представители;

Според респондентите, за да се подобри връзката между местната власт и ромите, в административните структури с отговорност към техните нужди, трябва да има и хора от тези общности. Част от интервюираните лица обаче посочват, че позитивните ролеви модели сред ромите - говорителите на техните общности и легитимираните от институциите представители, често са подменени. В този смисъл, проблем представлява не само институционалната сегрегация, а и работата на партиите с криминогенни елементи в ромските квартали - лихвари, дилъри на гласове, сводници и т.н.

❖ Повечето интервюирани респонденти посочват, че характерните проблеми, възпрепятстващи социално-икономическото включване на ромите, са обвързани. Поради това е трудно да се каже в коя сфера прилагането на политики в подкрепа на техните общности би могло да окаже най-значимо въздействие. Изтъква се обаче необходимостта от системност и координираност в дейността на институциите, диференциран подход и отчетност на прилаганите политики.

❖ На въпроса какво трябва да се промени в мерките с насоченост към ромските общности и в тяхното изпълнение, интервюираните респонденти посочват нуждата от: финансово осигуряване за планираните и осъществявани мерки в подкрепа на ромските общности; промени в кадровата политика и състав на местната администрацията, за да се възобновят взаимоотношенията с тези общности; и по-високите нива на солидарност, самоорганизиране и информираност сред самите роми по отношение на проблемите, които ги засягат, и на прилаганите мерки от институциите.

❖ Според повечето интервюирани респонденти до техните общности не достига информация за дейността на институциите, която да ги засяга. Мерките от общинските планове за действие, ако такива въобще се прилагат, им звучат непознато. Сред причините за това те посочват:
  - нарушените през последните години връзки между институциите и ромската общност;
  - факта, че обикновените хора се интересуват от проблемите, които са най-близко до тях, а не от техническите въпроси на управлението – *„колко документа общината е приела и колко експерти работят в писането им”*.

Ето защо те посочват, че отговорност за информираността на ромските общности би трябвало да носят и гражданските организации. В много общини такива организации обаче няма, а там, където съществуват - дейността им често е

ограничена до изпълняваните от тях проекти. В този смисъл дейността на НПО би могла да се разшири - например чрез *„периодични срещи с хората, където тези дейности да се обясняват."*

- Интервюираните лица приемат медиите за важен участник в процеса по информиране за осъществяваните дейности в подкрепа на ромите. Посочва се обаче, че те или не се интересуват от ромската проблематика, или са негативно настроени към ромите. В тази връзка се изтъква и необходимостта от утвърждаване на гражданската журналистика, като инструмент за насърчаване на информираността сред тези общности. Посочва се нуждата от създаването на среда за общуване, която да позволява обмяна на информация между обикновените хора и нейното канализиране в обща посока, без този процес да завършва с „усещането за безсилие".

Препоръки

Видно е, че проблемите пред интеграционните политики на местно ниво са комплексни. Доколкото обаче политиките са управляем инструмент за постигането на обществени цели, тяхното прилагане подлежи на подобрение. В този смисъл важните управленски въпроси са свързани с това:

- Как да се подобри качеството на политиките в подкрепа на ромските общности и участието на заинтересованите от този процес страни - НПО, гражданското общество, самите роми и т.н.
- И как стратегическите цели и планирани дейности да бъдат обезпечени с адекватната за тях институционална рамка, съответстващо финансиране и административен капацитет за изпълнението им?

Този раздел съдържа някои основни препоръки на екипа ни, свързани с горепосочените въпроси. Препоръките не са изчерпателни, нито окончателни - смисълът им е да послужат за основа на полезна обществена дискусия.

Стремежът ни е да дадем препоръки, които са преди всичко експертни, а не политически. Целта ни е те да са разбираеми и лесно приложими, съобразени с българския контекст и приемливи. Смятаме, че около тях може да се формира обществен и партиен консенсус, ако усилията на публичното управление наистина се насочат към подобряване на дейностите в подкрепа на ромските общности.

Стандарти за административния капацитет, отговорен за провеждането на политики в подкрепа на ромите

Видно е, че не съществуват условия за радикална промяна в деконцентрирания подход за прилагане на интеграционните политики в България. Обратното означава прехвърлянето на компетенции върху орган или създаването на такъв - например министерство или държавна агенция по демографските, етнически и интеграционни въпроси - който да отговаря за цялостното прилагане на тези политики. Доколкото те са хоризонтални и изискват интервенции в различни сфери на публичното управление,

остава спорен въпросът, дали подобна промяна всъщност е необходима. Ако вземем предвид и поляризираната политическа среда в България, това решение не изглежда реалистично. Със сигурност обаче институциите с отговорност по изпълнението на НСИР трябва да развият нужния капацитет за прилагането на тези политики. НССЕИВ би могъл да подпомогне този процес чрез изработването на ясни стандарти за организирането - структура, състав и отговорности - на административните звена и експерти, които органите на изпълнителната власт и местното самоуправление да поддържат за прилагането на НСИР. Тази дейност е експертна и многоаспектна. Секретариатът на НССЕИВ би могъл да разчита и на представителите на граждански организации с опит в сферата на специфичните публични политики.

Поради малкия размер на много български общини, регионалните неравенства и слабите нива на финансова децентрализация в местното самоуправление, не всички от тях ще успеят да развият нужния административен капацитет. Тези дефицити могат да се компенсират - от една страна чрез административна и координационна подкрепа на областното управление за такива общини, а от друга с разширяване на практиката за реализиране на партньорски проекти между няколко общини в сферата на интеграцията. Следва да се отбележи, че подобен подход ще изисква допълнителни ресурси (организационни, финансови и кадрови) от областните нива на управление и администрация.

Независим анализ и оценка

Над публичните политики в подкрепа на ромите, влияние оказват функционални, но и редица нормативни предпоставки, залагани в българското законодателство. Ето защо осъществяването на независим анализ и оценка на действащата нормативна база /Закон за устройство на територията, Закон за гражданската регистрация, Закон за общинската собственост, Закон за държавната собственост, Закон за социалното подпомагане, Изборен кодекс и др./ ще бъде полезно за реализирането на застъпничество в посока подобряване на тяхното прилагане. По този начин ще се идентифицират нормативните дефицити, които пречат на ефективната интеграция на ромската общност. Тази дейност може да се обвърже с провеждането на мониторинг на дейността на Народното събрание по разглеждане и приемане на проекти на закони, които имат отношение към състоянието на ромската общност /сигурност; социално подпомагане; опазване на селскостопанското имущество; гражданска регистрация; незаконно строителство; жилищно настаняване; изборно законодателство и др./.

Дейността на Народното събрание, както и на органите с отговорности по отношение на политиките в подкрепа на ромите (НССЕИВ, КЗД, органите на изпълнителната власт, местното самоуправление и др.), трябва да се наблюдава постоянно. Прилагането на независима експертна оценка е предпоставка за разширена информираност на заинтересованите страни и обществото по отношение на провежданите политики. Важно е тази дейност да остане външна за институциите, с оглед преодоляването на институционалния конформизъм, критичния анализ на информацията и осъществяването на граждански натиск за подобряване на институционалната дейност.

Премахване на формализма. Реални, навременни и обвързани действия в целия цикъл на провежданите политики в подкрепа на ромите.

Трябва да се премахне натрупаният формализъм в етапите на планиране, прилагане и оценка на дейностите в подкрепа на ромите. По отношение на общинските планове за действие в изпълнение на НСИР, това означава да не се вписват мерки:

- които имат ниска степен на конкретизация и/или не водят до решаването на специфичните проблеми пред ромските общности;
- отразяват вече извършвана на общо основание за всички граждани институционална дейност;
- или за които съществува ясното разбиране, че няма да бъдат приложени - поради липсващо финансиране, политическа воля, административен капацитет и др.

Според екипа ни, този подход ще редуцира силно броя на съществуващите дейности в общинските планове. Тези, които останат обаче, ще трябва да бъдат реалистично планирани, материално оценени и обезпечени (с висока степен на сигурност), а така също и отчетими пред координиращите органи, парламента и гражданското общество. Недопустимо е да се формулират мерки, за които не съществува яснота, дали и от кого ще бъдат финнансирани, в какви срокове ще бъдат прилагани и как ще бъдат отчитани.

Важно уточнение е, че макар да не създават нови практики, институционалните дейности в плановете с широка насоченост към всички граждани, отразяват и нуждите на ромските общности. Ето защо те могат да бъдат въведени в отделна графа на плановете за действие - но с възможност за проследяемост и отчитане на постиганите резултати по отношение на ромите.

Срокът на изпълнение за планираните дейности трябва да се прецизира на годишна база в общинските документи. Това ще създаде възможност за тяхното актуализиране и навременно коригиране според данни от подаваните отчети до областните съвети за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси. Към този момент повечето дейности в общинските планове обхващат целия времеви период на самите планове - от влизането им в сила до изтичане на тяхната давност и прекратяването им. По този начин, проследяемостта на прилаганите мерки се затруднява, тъй като общините отчитат хаотично постиганите резултати - без възможност за еднозначното им обвързване с планираните дейности и оттам, за оценка на това, в каква степен тези дейности са били приложени до момента на отчитане.

Необходимо е да се засили връзката между реализираните на местно ниво европейски проекти със социална насоченост и плановете за действие в подкрепа на НСИР. Проектите, в които уязвимите групи са преобладаващ краен ползвател, трябва да отразяват адекватно и приоритетните направления, по които са планирани институционални интервенции в сферата на ромската интеграция. Доколкото общините са основен бенефициент на европейските проекти, тази цел е постижима при наличието на политическа воля и административен капацитет за разработването на такива проекти.

Повишаване на отчетността в прилагането на европейски проекти по отношение на ромите като целева група

Повечето европейски проекти с приоритетна социална насоченост не адресират открито и изрично нуждите на ромските общности. Оценката на техния ефект все пак може да се подобри чрез залагането на ясни цели, индикатори и очаквани резултати по отношение на ромите като една от целевите групи сред социално-уязвимите крайни ползватели. Масовото прилагане на подобен подход ще повиши отчетността и проследяемостта на ефектите, които европейските проекти оказват върху ромите. Доколкото тази дейност рядко се извършва по самоинициатива на общините, в Оперативните програми на ЕС и в техните мерки могат да се въведат необходимите изисквания, които впоследствие да залегнат в оценките за допустимост и качество на проектните предложения. По този начин общините, които желаят да получат безвъзмездно финансиране от ЕС за реализирането на проекти със социална насоченост, ще трябва да се ангажират и с гарантирането на компоненти за тяхната приложимост, полезност и отчетност по отношение на ромската интеграция.

Въвеждането на такива критерии ще изисква засилено сътрудничество между институциите с отговорности по управление на средствата от ЕСИФ, НССЕИВ (в частност - неговият Секретариат и Комисията за изпълнение на НСИР) и представители на гражданското общество с експертиза в сферата на ромската интеграция и общите политики на ЕС. В тази връзка, процесът по сформиране на работна група за разработване на новото Споразумение за партньорство между България и ЕС за програмния период 2021 - 2027 вече е започнал[48]. Доколко в новите стратегически и програмни документи за управление на средствата от ЕС ще се чуе гласът на гражданското общество, зависи както от неговата степен на подготвеност и активно участие, така и от политическата воля за реални реформи в управлението на Оперативните програми. Анализът на тези въпроси е извън обхвата на настоящото изследване.

Утвърждаване на диференцирани подходи

Виден е потенциалът на европейските проекти, при които ромите са изрично конкретизирани като целева група, в най-голяма степен да отговарят адекватно на техните нужди и проблеми.

Тези проекти често разчитат на диференцирани и целенасочени интервенции, които по-добре адресират специфичните особености и различната социална включеност на крайните ползватели - допълнително обучение по български език за децата, за които той не е майчин; компенсиращи стипендии за успеха в училище с оглед на ефективното включване в учебния процес; насърчаване на здравното медиаторство; подобряване на жизнената среда в ромските квартали и т.н. Броят и средствата, отделяни за такива европейски проекти, обаче все още е незначителен на фона на реализираните социални проекти на местно ниво с обща насоченост на интервенциите. За да се постигне съществен напредък в прилагането на интеграционните политики, това съотношение трябва да се промени.

[48] Проект на Постановление на Министерския съвет за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете на Европейския съюз за програмния период 2021 - 2027 г.

Спорен е въпросът, доколко общините, кандидатстващи за финансиране от ЕС са склонни да изработват такива проектни предложения. Тяхното прилагане - ако не са адекватно мотивирани и обяснени в обществото - е свързано с „плащането" на политическа цена за местната власт. Така например през 2016 г. граждани от Видин, Добрич и Враца организираха протести срещу идеята на образователното министерство да отпуска стипендии за ромски ученици с добър успех, след като същевременно, за да получат стипендия децата от български произход е трябвало да имат отличен такъв[49].

Липсата на адекватна комуникационна стратегия за обясняване на диференцираните интервенции, позволява от самия факт на тяхното провеждане да се възползват популистски и открито антиромски политически движения. Този проблем донякъде би се разрешил, ако диференцираните интервенции, насочени към ромите прераснат от изолирани прояви на институционално въздействие в задължителен (без това да означава единствен) компонент на европейските проекти с приоритетна социална насоченост.

Координация, солидарност и интернационализиране на усилията за пълноценно включване на ромите в сферите на НСИР

С оглед на политическата конюнктура в България, можем да допуснем, че управленските реформи в сферата на ромската интеграция ще бъдат затруднени през следващите години. Ето защо трябва да се подобри координацията между гражданските активисти и НПО по дейности, свързани с организирането и провеждането на национални застъпнически кампании и организирането на общи действия в защита на гражданските права на ромите. Към този момент на територията на страната действат няколко мрежи на ромски НПО, които често са в съревнование помежду си. Усилията трябва да се насочат към създаването на механизми за отговорност и солидарност между тях, осъзнаване на общите проблеми, предлагане и отстояване на общи решения.

Важно е да се създаде и мрежа между ромските НПО и българските НПО, която да представлява допълнителен инструмент за социална интеграция и ефективно застъпничество пред отговорните държавни институции. Капсулирането на въпросите, свързани с ромската интеграция единствено в кръга на ромските НПО ограничава чуваемостта за проблемите на техните общности в публичната среда. По-висока отговорност в това отношение трябва да поемат и влиятелните граждански организации с експертиза в сферата на публичните политики - образование, трудова заетост, здравеопазване и подобряване на жилищните условия.

Нужно е да се подобрят връзките с международните правозащитни организации, мрежи и платформи, които редовно да бъдат информирани за състоянието на ромските общности в страната - за ефективността на провежданите интеграционни политики, както и за конкретни случаи на нарушаване на гражданските права на ромите в България. Трябва да се осигури постоянно и адекватно представителство за интересите на ромите в България пред европейските институции.

[49] Майки от Враца на протест срещу стипендиите за ромските ученици - Дарик Враца, 2016