

**Деян Колев  
Теодора Крумова  
Виолетка Мирчева**

**Гражданска оценка  
на изпълнението  
на Националната стратегия  
за интегриране на ромите  
2012–2014 г.**

**Проект „Участие на гражданското общество и ромската общност  
в изпълнението на Националната ромска стратегия,  
гаранция за ефективност” – BG 05/625**



*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ЦМЕДТ „АМАЛИПЕ“ гр. Велико Търново и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.*

© Деян Колев – автор, 2015

© Теодора Крумова – автор, 2015

© Виолетка Мирчева – автор, 2015

© АСТАРТА – графично оформление, 2015

ISBN 978-954-350-

## Съдържание

Изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите в България през 2011–2014 г. Исканото действие отнема твърде дълго време .....	5
ГЛАВА 1. Политически мерки .....	13
1.1. Образование .....	13
1.2. Заетост .....	25
1.3. Здравеопазване .....	35
1.4. Жилищно устройство .....	43
ГЛАВА 2. Финансиране .....	47
2.1. Фондове на ЕС .....	47
2.2. Национално финансиране .....	50
2.3. Други източници .....	51
2.4. Оценка за бюджета на планираните мерки в контекста на националната стратегия за интеграция на ромите .....	52
2.4.1 Финансиране от ЕС .....	52
2.4.2. Национално финансиране .....	53
2.4.3. Други източници .....	54
2.5. Кратко описание на една или две най-подходящи добри практики в областта на финансирането .....	54
2.5.1. Task Force/Работна група за осигуряване на ресурси за интеграция на ромите .....	54
2.5.2. Включване на темата за интеграция на ромите в оперативните програми, съфинансирани от Европейския социален фонд (ЕСФ) през програмен период 2014–2020 г. ....	56
2.6. Кратко описание на това как поуките от настоящия програмен период ще бъдат приложени в следващия .....	58
ГЛАВА 3. Други структурни предпоставки .....	61
3.1. Разработване на законодателна и нормативна рамка за изпълнение на НСИР .....	61

3.2. Развитие на институционалната рамка за изпълнение на НСИР .....	63
3.3. Областно и общинско планиране .....	65
3.4. Ромско участие и участие на гражданското общество .....	66
<b>ГЛАВА 4. Споразумението за партньорство 2014–2020 г. и ромската интеграция .....</b>	<b>69</b>
4.1. Ромите и ромската интеграция в Споразумението за партньорство .....	72
4.2. Интегриран и децентрализиран подход за адресиране на специфичните нужди на ромите .....	74
4.3. Институционална рамка .....	80
4.4. Териториална концентрация .....	83
4.5. ТПУ 9.2 „Ромско включване” .....	84
4.6. Основни изводи .....	86
<b>ГЛАВА 5. ОП „Развитие на човешките ресурси” и ромската интеграция .....</b>	<b>89</b>
5.1. Ромите в планирането на ОПРЧР .....	93
5.2. Ромите в ОПРЧР .....	94
5.3. ОПРЧР и ромската интеграция: силни страни .....	100
5.4. ОПРЧР и ромската интеграция: слабости и предизвикателства .....	105
5.5. Възможните решения .....	109
Списък на съкращенията .....	113
<b>Приложение .....</b>	<b>114</b>

## **Изпълнението на Националната стратегия за интеграция на ромите в България през 2011–2014 г.**

### **Исканото действие отнема твърде дълго време**

На 5 април 2011 г. Европейската комисия обяви своето съобщение „Рамка на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите”. След дълъг и противоречив процес на консултации, който се проведе през втората половина на 2011 г., Министерски съвет прие Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (НСИР) и План за действие (ПД) на 21 декември 2011 г. Вследствие на искането на ромските неправителствени организации стратегията беше предложена на Парламента и одобрена с Решение на Народното събрание от 1 март 2012 г.<sup>1</sup> По този начин НСИР стана първият документ за интегриране на ромите в България, одобрен от Народното събрание, което само по себе си е важно постижение (всички предишни документи бяха одобрени с решения на Министерския съвет, на съответния министър или в най-добрия случай – с Постановление на Министерския съвет). Така стратегията може да задължи и ангажира по-широк набор от институции в изпълнението ѝ, като общини и т.н.

Цялостната оценка на ромските НПО относно НСИР е, че тя е стъпка напред: Стратегията демонстрира политическа воля за извеждане на интеграционната политика по-високо в дневния ред на българското правителство и определя подходящ стратегически подход и насоки за действие. В тези условия НСИР продължава и доразвива силните страни на предишните документи за интеграция на ромите,

---

<sup>1</sup> Повече информация виж на: <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1101&lang=2>

приети от три български правителства<sup>2</sup>. В същото време Стратегията не предлага промяна в институционалната инфраструктура на политиките за интеграцията на ромите, както и в механизмите за мониторинг и оценка, които са доказали своята неефективност през предходните години. Важни шансове са пропуснати в тази насока, които трябва да бъдат наваксани. Добавената стойност на Плана за действие е минимална поради липсата на финансови средства за повечето от дейностите и липсата на нови дейности, различни от тези, извършвани в момента. Планът не е последователен: някои от неговите части са сравнително подробни като дейности, за разлика от другите, които са скромни и формални. Изглежда, че ПД е по-скоро обяснителен, отколкото планов документ: той описва какво в момента се прави, а не планира нови дейности. Приложението „Програми за изпълнение на НСИР“ съдържаше конкретни и комплексни операции за интеграция на ромите, с предвидено финансиране от европейските фондове и от държавния бюджет. Независимо от това Приложението (предложено от ромските НПО) не бе включено в окончателния вариант на документите<sup>3</sup>.

На 21 май 2012 г. Европейската комисия публикува своето съобщение „Националните стратегии за интегриране на ромите: крачка напред в прилагането на рамката на ЕС“, което оценява НСИР, подадени от 27-те държави членки, и препоръчва последващи действия за подобряване на качеството на стратегиите и тяхното изпълнение. В съобщението се посочва, че „държавите членки полагат усилия за разработване на всеобхватен подход към интеграцията на ромите. Въпреки това много повече трябва да се направи на национално ниво.

---

<sup>2</sup> Рамкова програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество (април 1999 г., обновена през май 2010 г.), Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (юни 2004 г., обновена през март 2010 г.), Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи на етническите малцинства (септември 2005 г.), Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите (март 2006 г.), Национален план за действие по Десетилетието на ромското включване.

<sup>3</sup> [http://www.amalipe.com/files/publications/amalipe\\_statement\\_ec.pdf](http://www.amalipe.com/files/publications/amalipe_statement_ec.pdf)

Социално-икономическото приобщаване на ромите си остава преди всичко отговорност на държавите членки и те ще трябва да полагат по-големи усилия чрез приемане на по-конкретни мерки, ясни цели за измерими резултати, ясно предназначено финансиране на национално ниво и национална система за наблюдение и оценка<sup>4</sup>. Съобщението се придружава от работен документ, който оценя всяка страна, включително и България.

Докладът за оценка, изработен от Комисията през 2013 г. е с наименование „Стъпки напред в прилагането на националните стратегии за интегриране на ромите”. Докладът е приет на 26 юни 2013 г. и се фокусира върху напредъка, постигнат от държавите членки при подсигуряването на необходимите предпоставки за успешното изпълнение на стратегиите. Тези структурни предварителни условия (работата с местните и регионалните власти и гражданското общество, подсигуряване на необходимите финансови ресурси, мониторинг и оценка на политиката, убедителна борба с дискриминацията и установяване на национални точки за контакт по въпросите на интеграцията на ромите) вече бяха подчертани в доклада за оценка от 2012 г. като необходими за постигане на напредък по четирите стълба – образование, заетост, здравеопазване и жилищни условия. Съобщението от 2013 г. гласи, че „някои държави членки значително са преосмислили или разработили своите стратегии в зависимост от конкретните условия, в частност като се стремят да организират хоризонтален и вертикален диалог, както и координация за изпълнението на техните стратегии. Въпреки това някои от необходимите предпоставки за успешното прилагане все още не са налице и следователно напредъкът на терен е много бавен”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> EC Communication „National Roma Integration Strategies: a step forward in the implementation of the EU framework”, p. 16.

Налично на: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/120523\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/120523_en.htm)

<sup>5</sup> EC Communication „Steps forward in implementing National Roma Integration Strategies”, p. 12. Налично на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52013DC0454:en:NOT>

„Докладът за изпълнението на Рамката на ЕС за национални стратегии за интеграция на ромите”, публикуван от Европейската комисия на 4 април 2014 г., е по същество първата оценка, която Европейската комисия прави за това как държавите членки на Европейския съюз изпълняват своите национални стратегии, приети през 2011 г., за интегриране на ромите. Докладът, както всички подобни европейски документи, е стегнат и кратък: 10 страници плюс още 2 до 3 страници таблици със синтезирани оценки и препоръки за всяка държава членка, обединени в т. нар. „Работен документ на Комисията“. Използваният език е „брюкселски“, т.е. дипломатичен, като в него следва да се чете както казаното, така и премълчаното.

Името на България присъства на много места в доклада. Експлицитно (в отделни карета) са посочени три добри примера от България, при това реализирани от различни типове организации – Министерство на образованието, Община Каварна (една от трите общини в ЕС, посочени специално в Доклада) и Център за междуетнически диалог и толерантност АМАЛИПЕ (само още една неправителствена организация е експлицитно включена с практиката си в документа). В сферата на образование България е посочена като добър пример – заедно с Унгария, заради въвеждането на задължително двегодишно предучилищно образование. В сферата на подсигурияването на финансов ресурс и използване на европейските фондове е представена дейността на Община Каварна и заслугите ѝ за подобряване на живота на местните роми, вкл. чрез привличане на европейски средства. В сферата на заетостта като добър пример са посочени Центровете за развитие на общността, създадени от АМАЛИПЕ с подкрепата на Европейската комисия в 11 общини.

Не са премълчани нещата, които България трябва да направи в непосредствено бъдеще. Таблицата от Работния документ на Комисията, съпътстващ Доклада, очертава следните **необходими действия**:

- **Образование:** подкрепя за процеса на десегрегация и включващо образование на местно ниво, повишаване на обхвата на ромските деца във форми на качествено предучилищно възпитание и обра-



зование, разширяване на доказалите се като успешни мерки за намаляване на отпадането от училище, целенасочени схеми за включване на ромски младежи във форми на средно професионално и висше образование. *Не може да се отрече на експертите, изработили документа, че са уловили съвсем точно проблемите пред образователната интеграция понастоящем: буксуването на десегрегационните процеси и постепенното увеличаване на вторично сегрегираниите „ромски” училища; липсата на подкрепа от страна на държавата за прилагане в национален мащаб на успешните проекти на НПО; ниският брой на ромите среднисти и особено висшисти, който се увеличава твърде бавно без отсъстващата понастоящем държавна подкрепа.*

- **Заетост:** повишаване на нивата на заетост на ромите в селските райони, целенасочени активни политики на пазара на труда за включване на повече роми, насърчаване на социалните предприятия, самонаемането и използване на възможностите на инициативата „Младежка гаранция“. *Посоченото навярно звучи стряскащо за институциите на пазара на труда, които като цяло избягват целенасочените мерки за повишаване на заетостта в ромска общност. Дано така експлицитните препоръки от страна на Европейската комисия да подтикнат тези институции поне да се замислят.*
- **Здравеопазване:** тук документът е категоричен, че „основното предизвикателство си остава включването на всички в системата на здравно осигуряване“. *Кратко и ясно: недопустимо е да твърдим, че имаме работеща здравноосигурителна система, при положение, че между 1 и 2 милиона български граждани (далеч не само роми) са извън нея. Този проблем (дори да бъде дипломатично наричан „предизвикателство“) трябва да бъде спешно разрешен.*
- **Жилищни условия:** необходими са в по-широк мащаб действия за подобряване на жилищните условия, които следват интегриран подход (т.е. комбинират строителство на социални жилища, пови-

- шаване на образованието, заетост и здравеопазване), подобно на осъществяващата се в момента интервенция в Девня, Видин и Дупница. *Документът основателно препоръчва включването на ромски и неромски, което в България се оказва сериозен проблем: читателят може да си припомни примера на град Бургас, който отказа да реализира подобна интервенция (добре замислена и планирана) заради реакцията на ултранационалисти. Добре, че в Доклада си Европейската комисия не дава и отрицателните примери – иначе Бургаският случай щеше да е един от водещите.*
- **Антидискриминация:** ефективни мерки срещу езика на омразата и дискриминационното говорене. *Ако някой се съмнява, че това е необходимо, нека изчете пресата в произволен ден.*
  - **Финансиране:** ефективно използване на европейските фондове за 2014–2020 година за подкрепа на интеграционната политика, ангажиране на Програмата за развитие на селските райони и др. *Посоченото е особено важно на фона на ограничените възможности на държавния бюджет. Европейската комисия не само препоръчва използването на европейските фондове за ромска интеграция, но тя поставя това като условие (т.нар. „предварителна условност“) пред страните членки, за да използват европейски фондове.*
  - **Структурни приоритети:** документът изисква политическо ръководство на Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС. *Тази група бе създадена през 2012 г. с председател министъра по управление на средствата от ЕС Т. Дончев, но през есента на 2013 г. настоящият министър със същия ресор отказа да я оглави, предавайки я на административно лице – секретар на НССЕИВ. Това, де факто, обезсмисляне на Междуведомствената група е забелязано от Комисията, която бе похвалила България за създаването ѝ в предходен доклад през 2013 г. Изисква се също така възстановяване на диалога с ромското гражданско общество. Ясен индикатор за затормозяването на този диалог е, че точно преди го-*

*дина водещите ромски организации напуснаха Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, като направиха своите предложения за промени в тази неефективна структура. Вместо да обсъди тези идеи, ръководството на структурата се зае да попълва мястото на напусналите с нови организации. Това поведение, което трудно може да бъде определено като конструктивно, очевидно е било забелязано от експертите на Европейската комисия.*

Паралелно с това годишни доклади за изпълнението на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите бяха изработени и от българското правителство, тъй като Стратегията го задължава ежегодно да представя такъв доклад в Народното събрание. През 2013 г. Годишен доклад не бе подготвен. През 2014 г. Секретариатът на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси<sup>6</sup> подготви доклад за 2013 г., като компилира отчетите, изпратени от общински и областни администрации. Докладът бе гласуван от Министерски съвет и изпратен в Народното събрание, но не бе гласуван поради извънредните парламентарни избори. Качеството на този доклад трудно може да бъде оценено високо: по същество той е механична компилация на отчетите, изпратени от различни общински, областни и национални администрации. Основната му добавена стойност е, че предлага „снимка” на извършеното на терен. Отсъствието на каквото и да е обобщение и анализ показва липсата на достатъчен административен капацитет у Националната контактна точка, както и липсата на стройна система за мониторинг и оценка. Необходимостта от такава система бе включена в Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014–2020 г. като предварителна условност (*ex-ante conditionality*) със срок за изпълнение до края на 2015 г. В отговор

---

<sup>6</sup> Секретариатът е Национална контактна точка за Стратегията.

на това Комитетът за наблюдение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” одобри Критерии за избор на операция „Разработване и въвеждане на национална система за наблюдение, оценка и контрол на Националната стратегия за интегриране на ромите” Секретариатът на НССЕИВ в качеството си на Национална контактна точка е конкретен бенефициент на операцията. Тя ще бъде изпълнявана през 2015 г.

Настоящият доклад е изготвен от Център за междуетнически диалог и толерантност „АМАЛИПЕ” в рамките на проект „Участие на гражданското общество и ромската общност в изпълнението на Националната ромска стратегия – гаранция за ефективност” (BG05/625), финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009–2014 г.. Той оценява изпълнението на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите през 2011–2013 г. в светлината на общите и специфични за страната препоръки, поставени от съобщенията на Европейската комисия, посочени по-горе. Докладът следва шаблона на ЕК за принос.

Освен това докладът прави анализ на първите документи за новия програмен период 2014–2020 г., а именно – Споразумението за партньорство и ОП „Развитие на човешките ресурси” от гледна точка на подкрепата за изпълнението на интеграционните политики. Докладът е принос към формирането на Национална система за мониторинг и оценка на НСИР, тъй като последната следва да включва не само административен мониторинг, но и разнообразни форми на принос на гражданското общество и общостен мониторинг.

## ГЛАВА 1

### Политически мерки

#### 1.1. Образование

Приоритет	1.1.1. Действия, предприети от 2011 г. насам	1.1.2. Въздействие на мерките
<p><i>Ранно детско образование и възпитание</i></p>	<p><b>1.</b> Въвеждане на двегодишно задължително предучилищно образование: Тази мярка започна с промяна в Закона за народната просвета (чл. 20) от 05.10.2010 г. Процесът все още не е приключил, тъй като някои общини не могат да осигурят достатъчно места в детските градини.</p> <p><b>2.</b> Проект „Социално включване“: финансиран от Световната банка. Насочен е към ранното детско развитие (0-3 години). Проектът се изпълнява в 68 общини.</p> <p><b>3.</b> През 2013 г. Тръстът за социална алтернатива започна да изпълнява проект „Готови за училище“ за повишаване на броя на ромските деца, включени в предучилищно образование чрез заплащане на такси за детски градини и парични условия трансфери. Проектът е подкрепен от ТСА и Световната банка. Той се осъществява в 240 места от местни НПО.</p>	<p><b>1.</b> Това е основна мярка, която ще бъде от полза и на ромските деца. Идеята е децата да бъдат по-добре подготвени за училище, вкл. да им се помогне с усвояването на български език. В това отношение ефектът от мярката е много положителен. Въпреки това повечето от ромските деца продължават да не посещават предучилищни групи и никакви дейности в общността не са предприети, за да се гарантира по-големия брой на ромски деца в детските градини.</p> <p><b>2.</b> Проектът е в ход в момента и не може да се направи окончателна оценка на неговото въздействие. Нашите предварителни наблюдения са, че той е привлекателен за общините главно заради своя „твърд“ компонент, който им позволява да правят ремонти в сградите. По-малко внимание се обръща на въвеждане на нови методики и нови, базирани в общността социални услуги за подкрепа на семейството, въпреки че това трябва да бъде в основата на проекта.</p>

		<p><b>3.</b> Проектът е в ход в момента (от септември 2014 г.) и окончателна оценка на неговото въздействие не може да се направи. Предварителни бележки на организациите, които прилагат проекта и участващите детски градини показват, че той повишава честотата на посещаемост, както и записването на ромските деца и деца от други уязвими групи.</p>
<p><i>Намаляване на ранното отпадане от училище</i></p>	<p><b>1.</b> Стратегия за намаляване на ранното напускане на училище и План за действие бяха одобрени през 2013 г.  <b>2.</b> Беше въведена целодневна форма на обучение за всички ученици в средишните училища: първоначално това беше направено със средства от държавния бюджет. От 2012 г. тя се финансира от ОПРЧР. Средишни училища са около 700 училища, в които се обучават ученици от места, в които няма училище, предимно в селските райони.  <b>3.</b> Целодневно обучение за учениците от 1 до 4 клас се въведе във всички училища с държавен бюджет.  <b>4.</b> Национална програма „На училище без отсъствия“ се управлява от Министерството на образованието от 2012 г. за подпомагане на училищата с много отсъствия на ученик за подготовка и изпълнение на училищни програми за намаляване на ранното отпадане от училище.</p>	<p><b>1.</b> Добавената стойност на този документ е ограничена, тъй като той обобщава преди всичко съществуващите мерки и предвижда само няколко нови.  В края на 2014 г. Министерството на образованието и неговите регионалните инспекторати организираха форуми за обмен на добри практики за намаляване на ранното отпадане от училище. В тях участваха стотици учители. Форумите предоставиха място за ползотворни дискусии и показаха политическо внимание за решаване на този проблем.  <b>2.</b> Това е основна мярка, която също има ефект върху образованието на ромските деца. Има добър ефект за задържане на децата в училище и играе важна превантивна роля. Като слабост трябва да се посочи, че тя не съдържа никакъв елемент за въвеждане на иновативни педагогически методики, например интеркултурно образование.</p>

	<p><b>5.</b> В рамките на ОП РЧР бяха осъществени три таргетирани схеми през 2011–2013 г., с цел да се гарантира достъпа на ромските деца до качествено образование в основните училища: „Интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в образователната система“; „Образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства“; „Реинтеграция на отпадналите от училище“.</p> <p>В рамките на тези процедури бяха подкрепени проекти на училища, общини и неправителствени организации.</p> <p><b>6.</b> В рамките на ОПРЧР определени основни мерки подкрепиха борбата с ранното напускане на училище: сред тях много популярен стана проект „УСПЕХ“.</p> <p><b>7.</b> Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства – ЦОИДУЕМ (структура на Министерство на образованието), обяви няколко покани за проектни предложения за намаляване на преждевременното напускане на училище, въвеждане на интеркултурно образование и десегрегация. Поканите бяха отворени за училища и общини. Те бяха обявени на годишна база.</p> <p><b>8.</b> Някои инициативи на неправителствени организации са допринесли значително за проектиране и тестване на дейности, които да гаранти-</p>	<p>Това намалява нейната ефективност. Допълнителна слабост е фактът, че финансирането на целодневното обучение премина от държавния бюджет към ОПРЧР<sup>1</sup>.</p> <p><b>3.</b> Вижте коментара по-горе.</p> <p><b>4.</b> Програмата подкрепя училища с отсъствия, като предоставя допълнителни средства за различни извънкласни дейности за намаляване на така наречените „незвинени отсъствия“. Независима оценка не е извършвана досега, за да се измери въздействието ѝ. Съществуването на такава програма е положителен факт. В същото време критериите за допустимост ограничават участието на училищата, които са с намалели отсъствия, но са в опасност да подновят този проблем отново. В допълнение, програмата не прилага набор от дейности, които са доказано ефективни за справяне с проблема с отсъствията: тя оставя избора на дейности изцяло на самите училища. Този подход може да бъде проблематичен по отношение на училищата с ограничен административен капацитет, който е много често срещан случай при училищата с висок процент на преждевременно напуснали</p> <p><b>5.</b> ОП РЧР стана важен инструмент за подкрепа на политиката за образователна интеграция, което е силно положителен факт. Независимо от това, някои слабости са видими:</p>
--	--	---

<sup>1</sup> От септември 2015 г. ще бъде върнато отново в държавния бюджет.

	<p>рат, че ромските деца ще завършат най-малко основно образование. Проектът на Център Амалипе „Намаляване броя на отпадналите ученици от ромски произход“ (финансиран от Фондация „Америка за България“) продължи с проекта „Всеки ученик може да бъде отличник“ (подкрепен от Тръст за социална алтернатива) са най-големите. През 2013–2014 г. той се реализира в 170 училища от цяла България. Ромски образователен фонд финансира местни инициативи за десегрегация на т.нар. „ромски училища“.</p>	<p>– Проектите са само местни / общински, което ограничава тяхната ефективност по отношение на националния аспект на политиката.</p> <p>– Трудните процедури за отчитане обезкуражават много бенефициенти за изпълнение на проекти.</p> <p>– Финансовите правила ограничават възможностите за участие на малките бенефициенти: малки училища и неправителствени организации.</p> <p>– Налице беше обезкуражаващ пример със схемата „Интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в образователната система“, която беше преобразувана от десегрегационна в сегрегационна заради грешка в тълкуване, извършено от Министерството на образованието. Това е знак за много ниска политическа ангажираност.</p> <p><b>6. Програма УСПЕХ</b> подкрепя широк набор от извънкласни дейности, изпълнявани в несредни училища. Една от основните ѝ цели е да се намали процентът на преждевременно напусналите училище. Най-вероятно тя е допринесла за постигането на тази цел, тъй като извънкласните дейности са едно от най-полезните средства. Независимо от това, в програмата липсва реален фокус и като резултат нейната ефективност е ниска: тя се реализира по един и същ начин в училища със значителен брой отпаднали, както и в училища,</p>
--	--	---



		<p>които нямат такъв проблем.</p> <p><b>7.</b> Въздействието на тези процедури е положително. Подкрепяните проекти бяха в малки мащаби. Тъй като процедурите за кандидатстване бяха гъвкави и добре разработени, беше даден шанс дори на малките селски училища за прилагане на определени инициативи. Има ясна необходимост от увеличаване на бюджета на ЦОИДУЕМ, за да достигне до повече училища, особено в селските райони</p> <p><b>8.</b> Въздействието и постигнатите резултати са силно положителни. Например, броят на отпадналите ученици в участващите училища е намалял от 2,20% до 0,6%, и т.н.; в много училища няма случай на отпаднал ученик. Най-голямото предизвикателство в този случай остава как да се ангажира Министерството на образованието в гарантирането, че моделът ще се прилага в по-голям брой училища.</p>
<p><i>Насърчаване на участието на ромите в средното и висшето образование</i></p>	<p><b>1.</b> Само няколко инициативи на неправителствени организации са допринесоха за повишаване на броя на ромите, които учат средно образование. Държавно финансирани инициативи в тази посока не съществуваха. Например Тръста за социална алтернатива финансира няколко неправителствени организации да поддържат стипендиантска програма за ученици в гимназиален етап на обучение. В рамките на програмата се осигуряваха учебници и</p>	<p><b>1.</b> Тези инициативи имаха положителен ефект. Въпреки това, те бяха ограничени, тъй като обхващаха сравнително малко общини и студенти. Неучастието на Министерството на образованието в разработването на такива политики е тревожна тенденция</p> <p><b>2.</b> Тези инициативи имаха силно положително въздействие. Въпреки това, те бяха ограничени, тъй като обхващаха сравнително малко студенти; например РМУСП осигуряваше 250 стипендии го-</p>

	<p>транспортни разходи (за ученици от селските райони).</p> <p><b>2.</b> По отношение на участието на ромите във висше образование съществуват само инициативи на частни донори / неправителствени организации. Те бяха подкрепени от Ромския образователен фонд. Например РОФ продължава своята стипендиантска програма Roma Memorial за предоставяне на стипендии на студенти от ромски произход. Министерството на образованието не е допринесло и не е планирало подобни програми.</p> <p><b>3.</b> Стипендиантската програма за ромско здраве се реализира в България от Институт „Отворено общество“ – София и Център Амалипе с финансовата подкрепа на РОФ и ИОО – Будапеща. От октомври 2014 г. тя ще бъде финансирана в рамките на Норвежкия ФМ.</p>	<p>дишно, за които кандидатстваха повече от 500 студенти. Неучастието на Министерството на образованието и разработването на такива политики е тревожна действителност. МОН би могло да използва средства от ЕСФ за тази цел, което бе предложено многократно от ромски неправителствени организации. Отговорът от МОН бе, че целенасочена подкрепа означава дискриминация към етническите българи.</p> <p><b>3.</b> Отпускането на безвъзмездни средства от ЕИП / Норвежката програма е силно положителен факт, тъй като ангажира Министерството на здравеопазването и Министерски съвет. Този ангажимент трябва да продължи и да обхване и други подобни инициативи.</p>
<p><i>Десегрегационни мерки</i></p>	<p><b>1.</b> В проекта за нов Закон за народната просвета, обсъден през 2011 -2012 г. има разпоредби, които забраняват сегрегацията, текст, предложен от ромските НПО. Законът не бе гласуван в парламента заради извънредните избори. Гласуването му беше предложено отново през ноември 2014 г.</p> <p><b>2.</b> Една от поканите за предложения, обявени от Министерството на образованието в рамките на ОП РЧР, а именно „Образователна интеграция на децата и учени-</p>	<p><b>1.</b> Обезкуражаващ факт е, че новия Закон за народната просвета не е гласуван в парламента през 2013 г. Благодарение на застъпничеството, предприето от Център Амалипе, ИОО и други ромски и проромски НПО проектозаконът, представен в парламента през 2012 г., съдържаше няколко важни точки, които биха подпомогнали образователната интеграция (включително член, забраняващ сегрегирания класове). Тези текстове бяха одобрени от парламентарната комисия</p>

	<p>ците от етническите малцинства” има за основна цел да подпомага процеса на десегрегация в образованието.</p> <p><b>3.</b> Най-голямата инвестиция в образователна десегрегация бе извършена от Ромския образователен фонд, който финансираше ромски НПО за изпълнение на десегрегационни инициативи в различни региони на страната. РОФ преориентира този подкрепата, като я предостави на Центъра за образователна интеграция на деца и учениците от етническите малцинства: през 2012 и 2013 г. Центърът откри процедури за кандидатстване за общински проекти за десегрегация.</p>	<p>по образование, както и целият закон. Независимо от това оставката на парламента и липсата на достатъчно политическо внимание за развитието на българското образование остави Закона за народната просвета извън парламентарния дневен ред и той не бе гласуван. Текстовете за борба със сегрегацията са запазени в предложението проектозакон през ноември 2014 г. Надяваме се, че законът ще бъде гласуван през 2015 г.</p> <p><b>2.</b> Трудно е да се оцени ефектът на някои проекти, тъй като са във фаза на изпълнение. Въпреки това е ясно, че те са допринесли за десегрегация на местно ниво. Такива проектни процедури трябва да бъдат обявени в рамките на новата ОП Наука и образование за интелигентен растеж.</p> <p><b>3.</b> Тези инициативи имаха положителен ефект. Въпреки това те бяха ограничени, тъй като обхващаха сравнително малко общини и студенти. Неучастието на Министерството на образованието в разработването на такива политики е тревожна действителност.</p>
<p><i>Други мерки</i></p>	<p>През юли 2014 г. Министерството на образованието и науката започна процес на подновяване на Стратегията за образователна интеграция<sup>1</sup>. Работната група включваше представители от министерството, академици и НПО. Ромските организации бяха представени пос-</p>	<p>Подновената Стратегия не бе одобрена преди края на 2014 г. и нейното въздействие не може да бъде оценено. Положителен факт е, че работата по нейната подготовка не спря, въпреки че за периода на подновяването бяха сменени 3 правителства.</p>

<sup>1</sup> <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=2002&lang=1>

	редством Център Амалипе. До края на 2014 г. Групата работи изключително усърдно. Очаква се новата Стратегия да бъде одобрена през 2015 г.	
--	---	--

### ***1.1.3. Кратко описание на една или две най-добри практики в областта на образованието и тяхното въздействие***

Повечето от успешните практики са генерирани от ромски и про-ромски неправителствени организации.

Например:

#### **Програма „Всеки ученик може да бъде отличник”. Намаляване на отпадането на ромските ученици от училище**

Тя се реализира от Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе” с подкрепата на Фондация „Америка за България” (2010–2013 г.) и Тръст за социална алтернатива (2013–2015 г.). Програмата е насочена към високата честота на отпадане на ромските деца в училищна възраст. Дейностите по проекта са насочени към преодоляване на случаи като рядко посещаване на училище, нисък успех на учениците от ромски произход, ниско представителство на ромските ученици в средните училища и ниско представителство на ромски родители в училищните структури и училищния живот като цяло. Проектът се основава на опита, който Център Амалипе е натрупал през последните години и по-специално, от натрупания опит с разработването на програмата за СИП „Фолклор на етносите – ромски фолклор”, която включва училища от всички региони в България.

Програмите за превенция на отпадането и задържане на учениците, които училищата разработват, са рамката за планиране на дейности, насочени към запазване на учениците в училище. Всяко училище определя първоначално своите конкретни цели и целева група, а след това и специфични дейности, насочени към запазване и привличане на децата в зависимост от специфичните проблеми, пред които

е изправено. Обща тенденция на всички учебни програми е, че те предвиждат дейности в **четири ключови области**:

- **Работа с учители** – обучение за всички учители, които да работят ефективно в мултикултурна среда. Това обучение се извършва въз основа на метода „Учители обучават учители“: обучени учители ментори провеждат обучителен модул веднъж месечно в пилотните училища след предварително определен план.
- **Ангажиране на родителите** – овластяване на родителите и тяхното активно участие в училищния живот чрез създаване на родителски клубове, които се свикват през определен период от време за планиране на дейности, насочени към решаване на случаи на деца в риск от отпадане; участие на родителите от ромски произход в Училищното настоятелство, установяване и провеждане на „Училище за родители“ по конкретни теми и проблеми, или по своя собствена инициатива. Всяко училище има възможност да избере коя от тези три форми да използва в зависимост от състоянието на своята родителска общност, въпреки че Родителският клуб се оказва най-популярната форма. Център Амалипе организира обучение за председателите на родителски клубове и оказва методическа подкрепа за тяхната ефективна работа.
- **Поддържането на високи нива на активност сред учениците** – чрез създаването на ученически парламент/съвет и неговата активна работа по превенция на отпадането; чрез прилагане на подхода „Връстници обучават връстници“ и др.
- **Въвеждане на интеркултурно и интерактивно обучение** – във всички училища по проекта бяха въведени часове по „Фолклор на етносите – Ромски фолклор“, което се оказва от ключова роля за запазване на децата в училище. В допълнение, интеркултурни елементи бяха включени и в задължителните учебни предмети. Бяха въведени много извънкласни и извънучилищни дейности, които предизвикаха разнообразие в процеса на обучение.

След четири години изпълнение на програмата (2010–2014 г.) резултатите са:

- Намален брой на децата, отпаднали от училище – с 80%!
- Ниво на отпаднали ученици през изминалата година в тези 170 училища (когато те не са били включени в проекта) е 2.20%, докато в края на учебната 2013/2014 г. – 0.48%. Процентът на отпадналите ученици, включени в часовете по СИП „Фолклор на етносите”, през изминалата година е бил 0,26.
- 300 разрешени случаи на деца в риск; повечето от тях са случаи, за които са необходими постоянни грижи и превенция.
- Средният брой на отсъствия (включително всички отсъствия – извинени и неизвинени) в училищата в проекта е намалял до 28 отсъствия на ученик, в сравнение със 110, което е критичната граница, приета от Министерството на образованието. В същото време средният брой на отсъствия на ученик за тези, изучаващи СИП „Ромски фолклор”, е по-малко от 10 (включително всички отсъствия – извинени и неизвинени), което показва, че намесата на проекта значително намалява отсъствията.
- Повишен процент от роми, които са продължили образованието си в гимназиален етап: този процент е увеличен от 39 (преди училищата да се присъединят към програмата) до над 80.

#### ***1.1.4. Кратко описание на една или две поуки, водещи до преразглеждане на политиката в областта на образованието***

Образованието е една от най-силните полета в целия процес на интеграция на ромите в България. От 1999 г. ромски неправителствени организации създават успешни модели за образователна интеграция: проекти за десегрегация, въвеждане на интеркултурно образование (чрез часовете за свободноизбираема подготовка по ромски фолклор и други форми), намаляване дела на отпадналите роми и т.н. Министерството на образованието подготви Стратегия за образователна интеграция и по този начин показва определено политическо внимание.

- През отчетния период може да се очертаят следните силни страни:
- Бяха отворени финансови възможности за ромските образователни инициативи: основно чрез ОПРЧР и Центъра за образователна интеграция – ЦОИДУЕМ. Те създадоха инструменти за осъществяване на политиката за образователна интеграция.
  - Сътрудничеството между Министерство на образованието и НПО се запази и разшири.

В същото време се появиха и някои слабости:

- Ангажиментът на МО за изпълнение и изискване на мерки за десегрегация на „ромските училища”, разположени в големите градове, е намалял. МО не реагира по подходящ начин на тенденцията на вторична сегрегация и „полетът на белите” в много училища, които се сегрегираха, след като българските родители преместиха своите деца.
- Закриването на стотици селски училища поради въвеждането на делегираните бюджети увеличи значително броя на отпадналите ученици. МО не реагира по подходящ начин. Най-вероятно този проблем значително ще се влоши с така наречената „нова образователна структура”, която измества края на основното образование от 8 в 7-ми клас. Ако това се случи (чрез новия Закон за народната просвета), много селски училища ще бъдат затворени, което ще увеличи ранното отпадане от училище в селските райони.
- Новият Закон за народната просвета не е гласуван: процесът на подготовка на нов Закон за народната просвета започна през 2009 г. Благодарение на застъпничеството, предприето от Център Амалипе, Фондация СЕГА и други ромски и проромски НПО, проектозаконът, представен в парламента през 2012 г., съдържа няколко важни точки, които биха подпомогнали образователната интеграция (включително член, забраняващ сегрегирания класове). Тези текстове бяха одобрени от парламентарната комисия по образование, както и целия закон. Независимо от това оставката на парламента и липсата на достатъчно полити-

ческо внимание за развитието на българското образование остави Закона за народната просвета извън парламентарния дневен ред и той не бе гласуван.

Същият проект беше предложен в новия парламент през ноември 2014 г. Той се очаква да бъде гласуван през 2015 г.

Въз основа на всичко описано по-горе могат да бъдат очертани някои препоръки:

1. Новият Закон за народната просвета трябва да отвори достатъчно място за политиката на образователна интеграция на ромите чрез въвеждане на държавен стандарт за интеркултурно образование, отпадането на сегрегацията<sup>3</sup> в училище и въвеждане на другите предложения на ромски неправителствени организации.

В допълнение, новият Закон за народната просвета следва да предостави достатъчно гаранции за запазване и развитие на училищната система в селските райони, както и да избегне увеличаването на дела на ранното отпадане от училище;

2. Новата ОП Наука и образование за интелигентен растеж следва да осигури необходимите ресурси за изпълнение на разпоредбите на глава образованието на НСИР, както и да предвиди активна роля на неправителствените организации при прилагането му.
3. Административният капацитет на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства трябва да бъде укрепен, а бюджетът му – значително увеличен.
4. Министерството на образованието трябва да изпълни своята стратегия за образователна интеграция чрез повишаване на административния си капацитет (чрез формиране на специален клон или дирекция, която се занимава с образователна интеграция и да назначи специални експерти в регионалните инспектори по образованието) и осигуряване на достатъчно финансови ресурси.

---

<sup>3</sup> Настоящият проект забранява сегрегирани паралелки в етнически смесени училища, но не забранява сегрегирани училища в етнически смесени градове.



5. Политическата ангажираност за десегрегация на така наречените „ромски училища” трябва да се повиши. Специално внимание следва да се обърне към спиране на процеса на вторична сегрегация.
6. Следва да се обърне специално внимание на предучилищното образование и развитие в ранна детска възраст. Задължителното предучилищното обучение трябва да бъде освободено от всякакви такси и да включва подходящо за децата от различни етноси форма и съдържание.
7. Следва да се обърне специално внимание на включването на ромските младежи в средното и висшето образование. Това трябва да включва и програми, насочени изцяло към ромите.
8. Министерството на образованието трябва да разшири подкрепата си за инициативи на неправителствени организации. Въвеждане на механизъм за сътрудничество между Министерство на образованието и организациите, които имат образователни програми на национално равнище, е обективна необходимост.

## 1.2. Заетост

Приоритет	1.2.1. Действия, предприети от 2011 г. насам	1.2.2. Въздействие на мерките
<i>Осигуряване на равен достъп до масовите публични служби по заетостта</i>	<b>I.</b> Ромски трудови медиатори бяха назначени в местните бюра по труда в рамките на националната програма „Активиране на неактивни лица” (финансиран ежегодно от държавния бюджет в рамките на Националния план за действие по заетостта). Тяхната работа бе да насърчат безработните роми да се абонират в бюрата по труда. Техният брой варира, тъй като много медиатори напуснаха	<b>I.</b> Практиката е призната за ефективна от Агенцията по заетостта. Независимо от това, някои слабости смущават работата на трудовите медиатори: – Работното им място е в Бюрата по труда и длъжностната им характеристика не включва работа на терен в ромските квартали. Има нужда да се промени естеството на работата и да им бъде позволено да работят в Общността.

	<p>позицията поради ниската заплата: през 2011 г. броят е намалял до 60, през 2012 г. той се повиши до 95, през 2013 г. около 80-85, в края на 2014 г. броят им спадна до 54.</p> <p><b>2.</b> В рамките на Приоритетна ос 5 на ОПРЧР беше отворена покана за предложения за социални предприятия BG051PO001-5.2.06 „Социални услуги за социално включване“<sup>4</sup>, която се реализира в периода 2011–2013 г. Друга подобна схема се нарича „Нови възможности“<sup>5</sup>.</p> <p><b>3.</b> През 2011–2013 г. се осъществява покана за представяне на предложения BG051PO001-1.1.07 „Вземи живота си в ръце“, финансирана от ОПРЧР<sup>6</sup>. Тя имаше за цел да достигне най-маргинализираната част от ромската общност, а именно трайно безработните. Поканата предложи цялостен набор от мерки, за да ги върне на пазара на труда: работа в общността, квалификация, професионална ориентация и субсидирана заетост.</p>	<p>– Като резултат, директорите на местните бюра по труда често не виждат значението на тази позиция и не кандидатстват за нея. Това е една от причините броят на ромските медиатори да намалява.</p> <p>– Заплатата е много ниска: около 160 евро (през 2015 г. тя се повиши до 200 евро), което е под средното за страната. В резултат на това медиаторите често напускат позицията.</p> <p><b>2.</b> Въпреки, че ромите са споменати сред целевите групи на тези мерки, в ромското участие е много ниско: например през 2011 г. само 886 роми са взели участие в мерките, подкрепяни в рамките на Приоритетна ос 5 на ОПРЧР от 13 247 души<sup>7</sup>. Ясно е, че Агенцията за социално подпомагане, като междинно звено на Приоритетна ос 5 на ОПРЧР не е разработило целеви дейности за включване на ромите и се провали в тази важна задача.</p> <p><b>3.</b> Схемата е добре проектирана благодарение на сътрудничеството между Управляващия орган и ромските неправителствени организации (тя е предложена от Деян Колев, представител на ромска НПО в Комитета за наблюдение на ОПРЧР).</p>

<sup>4</sup> [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/4446](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/4446)

<sup>5</sup> [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/5062](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/5062)

<sup>6</sup> [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/5091](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/5091)

<sup>7</sup> Годишен доклад за изпълнението на ОПРЧР за 2011 г. (Annual Report for the implementation of HRD OP 2011), p. 148

		<p>Независимо от това, тя не бе достатъчно привлекателна и броят на кандидатите бе нисък, което доведе до намаление на бюджета на схемата. Проектите са достигнали до някои от най-изолираните ромски групи, което е много важен резултат. Необходимо е в бъдеще да бъде обявена подобна схема с по-атрактивни разпоредби</p>
<p><i>Мерки в подкрепа на самостоятелната заетост и предприемачество</i></p>	<p><b>1.</b> Никакви ромски целенасочени мерки не бяха предложени от държавните институции. Не бяха обявени целенасочени мерки за насърчване на ромската самостоятелна заетост в рамките на ОП РЧР, въпреки че индикаторите за измерване на въздействието на ОПРЧР в ромската общност изискваха необходимост от такива мерки<sup>8</sup>.</p> <p><b>2.</b> Фондация „Земята – източник на доходи“ предостави малки заеми на роми, които имат желание да купуват земя и да започнат малък бизнес. Програмата бе отворена главно за роми от селските общини, но също така поддържа някои инициативи на ромите, които живеят в градовете. Програмата е финансирана от Фондация „Америка за България“ (през 2013–15 г.) и от Гръста за социална алтернатива.</p>	<p><b>1.</b> Съпротивата за обявяване на ромски целенасочени мерки в областта на заетостта бе „оправдана“ от държавните институции, с аргумента, че такива мерки биха били дискриминация към мнозинството. Това рязко противоречи на рамка на ЕС за НСИР както и на принцип 2 „Явна, но не изключваща насоченост“. Като резултат, изигляненето на показателите за ромска самостоятелна заетост, зададени в ОПРЧР беше близо до нулата: вижте информацията по-долу.</p> <p><b>2.</b> Тази инициатива има силно положително въздействие. Тя създаде ефективен и ефикасен модел за подкрепа на ромска самостоятелна заетост. Необходимо е този модел да бъде разширен и в други общини и области. За тази цел следва да бъдат използвани средства от ЕСФ.</p>

<sup>8</sup> ОПРЧР 2007-2013 съдържа специална глава „Сфери на действие по отношение на ромската общност“. Главата съдържа показатели, сред които „Брой роми, включени в обучение за предприемачество“ и „Брой нови предприемачи, създадени благодарение на инициативи за подкрепа на малкия бизнес“. Вижте: Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”, с. 146.

<p><i>Мерки за насърчаване на заетостта на квалифицирани роми – държавни служители</i></p>	<p><b>1.</b> Никакви ромски целенасочени мерки не бяха приложени от държавните институции.</p> <p><b>2.</b> Програмата „Старт в кариерата“, управлявана от Министерство на труда и социалната политика и Агенция по заетостта насърчава всички квалифицирани завършили студенти да започнат работа като държавни служители, включително и ромите.</p> <p><b>3.</b> ОПРЧР подкрепя мярка за повишаване на капацитета на Агенцията по заетостта за работа с уязвими групи: BG051PO001-6.1.05 Повишаване на качеството на услугите, предоставяни от Агенция по заетостта с акцент върху уязвимите групи (Фаза 1, одобрен от Комитета за наблюдение на ОПРЧР през май 2010 г. и Фаза 2, одобрен през ноември 2011 г.).<sup>12</sup> В рамките на мярката 350 трудови медиатори са назначени в местните бюра по труда за работа с уязвимите групи.</p>	<p><b>1.</b> Вижте коментара по-горе. Въпреки, че няма налична информация, добре познат факт е, че процентът на квалифицирани роми, които са наети на работа като държавни служители е незначителен<sup>10</sup>.</p> <p><b>2.</b> Въпреки че има положителни примери, броят на ромите, които участват в програмата „Старт в кариерата“ е много нисък<sup>11</sup>.</p> <p><b>3.</b> Въпреки че имаше разпоредба, че представителите на уязвимите групи ще бъдат предпочитани, ако покриват всички критерии, броят на заетите роми е незначителен: около 10 на 350. През 2012 г. Център Амалипе насърчи 37 роми да кандидатстват за позицията на трудов медиатор в рамките на схема BG051PO001-6.1.05. Само 2 от тях бяха заети, въпреки че всички те отговаряха на необходимите критерии. Това може да се определи като непряка дискриминация.</p>
--	---	---

<sup>10</sup> [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/4854](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/4854)

<sup>11</sup> Интервю на ромски експерт по етническите и демографски въпроси, работещ в областна администрация

<sup>12</sup> Практиката е включена в Доклада за прилагането на рамката на ЕС за националните стратегии за интегриране на ромите, публикувани от Европейската комисия на 4 Април 2014 г. Вижте: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_implement\\_strategies2014\\_en.PDF](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.PDF)

<p><i>Премахване на пречките, включително дискриминацията, при навлизане на пазара на труда</i></p>	<p><b>1.</b> Не бяха приложени никакви целенасочени мерки за ромските жени от страна на държавните институции.  <b>2.</b> През 2011–2013 г. Център Амалипе създаде Центрове за развитие на общността (ЦРО) в 11 общини (с финансовата подкрепа на Европейската комисия в рамките на програмите Дафне и Прогрес), в които бяха заети 22 общностни модератори. Те работиха за елиминиране на някои бариери пред ромското население (с акцент върху ромските жени и младежи), за да навлезе на пазара на труда. От началото на 2015 г. (когато проектите завършиха) повечето общини започнаха да плащат заплатите на общностните модератори от бюджета им, докато Амалипе продължи тяхната супервизия.</p>	<p><b>1.</b> Коефициентът на заетост на жените от ромски произход е два пъти по-нисък в сравнение с този на мъжете роми. Има огромна нужда от целенасочени мерки за премахване на бариерите пред наемането на ромските жени и младежи.  <b>2.</b> Моделът на ЦРО бе признат за силно ефективен от държавните институции и от съответните общини. Имаше голям интерес от страна на много общини да открият Център за развитие на общността. Въпреки това досега моделът не е институционализиран. Необходимо е да бъде изготвена методология и финансов стандарт за ЦРО въз основа на генерирания опит. Необходимо са средства за създаване на ЦРО във всички общини, които трябва да бъдат гарантирани. ЕСФ и ЕЗФРСР следва да допринесе в тази насока.</p>
---	---	---

***1.2.3. Кратко описание на една или две добри практики в областта на заетостта и нейното/тяхното въздействие: сферата на заетостта е сравнително бедна по отношение на така наречените “добри практики”***

Ромските трудови медиатори биха могли да се възприемат като такава практика, въпреки че тя отговаря на сериозни предизвикателства, описани по-горе. Другият успешен опит е натрупан основно в рамките на инициативи на неправителствени организации в партньорство с местни/общински власти, бизнеса и други заинтересовани страни.

## **Центрове за развитие на общността в ромската общност**

Това е инициатива, изпълнявана от 2011 г. от Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе” в рамките на два проекта, подкрепени от Европейската комисия в рамките на програмите Дафне и Прогрес. Основната цел на инициативата е да се даде възможност на младите хора и жените в маргинализирани и традиционни ромски общности да се преборят с вредните традиционни практики, за да се повиши нивото им на заетост, както и да се развият съответните общности. Това стана чрез:

- Засилване на работата на терен в маргинализирани и традиционни ромски общности, чрез установяване на позицията общностен модератор.
- Разработване на неформални механизми за подкрепа на Общността, като доброволчески женски клубове, младежки клубове, лидерски групи и т.н.
- Установяване на сътрудничество със съществуващите институции за заетост и социална защита.
- Осъществяване на съвместни програми за развитие на общността.

В рамките на инициативата 11 Центъра за развитие на общността бяха открити в 11 общини, разположени в различни региони на България: Лясковец, Стражица, Нови Пазар, Камено, Пещера, Етрополе, Долна Баня, Бяла Слатина, Кнежа, Павликени и Велико Търново. От 2 до 5 общностни модератори бяха наети във всеки Център.

Центърът за развитие на Общността е иновативна услуга, която е базирана в общността за укрепване на теренната работа. Той работи както за отделния индивид и семейството, така и за цялата местна общност. Основен двигател на неговото функциониране е идеята за активиране на цялата общност: от най-малкото дете в квартала, селото, града и общината, юноши до най-старият местен жител. Работният фокус на центровете и на общностните модератори не е самият индивид, а общността като цяло. Общностните модератори са в постоянен контакт с общността, с неговите проблеми и успехи.

Активността на модераторите на Центровете за развитие на общността е насочена основно към:

- Картографиране на ромската общност – за тази цел модераторите посещават всяка къща в ромската общност и на базата на проучване и разговори те идентифицират рисковете и развиват подходящи превантивни дейности.
- Създаване на механизми на Общността за взаимно подпомагане, групи по интереси и социални структури в ромската общност: съществена част от работата им е да формират трудови навици, умения и дисциплина с цел насърчаване на ромите да участват на пазара на труда.
- Извършване на теренна работа – работа по случаи, „първична интервенция”, създаване на първоначален контакт, посредничество между местната общност и институциите. Съществена част от тази работа е да насърчи някои роми, които участват в обществени групи за взаимопомощ на пазара на труда.
- Установяване на сътрудничество с основните образователни институции, здравеопазването, социалното подпомагане и институции по заетостта, както и с местния бизнес.

### **Изпълнение на съвместни програми и инициативи**

След две години резултатите от изпълнението на програмата са:

- 74 деца и младежи са реинтегрирани в училище;
- повече от 160 роми са били наети на работа;
- 12 роми са били подпомогнати при стартиране на собствен бизнес;
- 122 случая на превенция на отпадането от училище;
- 60 деца посещават подготвителен клас след намесата на модераторите;
- 90 деца са регистрирани в детска градина;
- 4 случая на превенция на изоставяне на деца в институции;
- 18 случая на превенция на насилие над деца;
- успешно решени 28 случая на ранни бракове, тъй като младите хора са били върнати обратно в училище;

- подпомогнати 21 младежи да продължат образованието си във висши учебни заведения;
- създаване на младежки клубове на ЦРО;
- създаване на спортни клубове към ЦРО, с идеята младите хора от общността да изградят умения за работа в екип, комуникативни умения и самоусъвършенстване;
- създаване на творчески работилници към ЦРО, за осмисляне на свободното време, за развиване на въображението и мисленето, превенция на отпадането от училище, превенция на агресията;
- създадени са 10 компютърни клубове за местната общност за развиване на компютърни умения и за насърчаване на информационна култура на местното население. Клубовете са оборудвани с компютри, дарени от община Лозана, Швейцарско посолство и Българо-швейцарската търговска камара.

Центровете за развитие на общността в момента са добре признати за успешна практика от българското правителство и от общините, както и от Европейската комисия<sup>12</sup>. Междуетествената работна група за ресурсно осигуряване на ромската интеграция одобри методология за ЦРО и новата ОПРЧР съдържа възможности за финансиране на такива центрове. Има интерес от огромен брой общини.

Тъй като проектът на Център Амалипе завърши през януари 2015 г., 10 от тези 11 общини решиха да финансират от собствения си бюджет заплатите на общностни модератори, докато Център Амалипе е нает за предоставяне на супервизия и управление. Това е ясен показател за интереса на общините да разполагат с такива общностни структури.

---

<sup>12</sup> Практиката е включена в Доклада за прилагането на рамката на ЕС за националните стратегии за интегриране на ромите, публикувани от Европейската комисия на 4 април 2014 г. Вижте: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_implement\\_strategies2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf)



### ***1.2.5. Кратко описание на една или две поуки, водещи до преизглеждане на политиката в областта на заетостта***

Областта на заетостта на ромите е относително по-слабо развита в сравнение с образованието и здравеопазването. Съществуват само няколко добри практики. С изключение на трудовите медиатори от ромски произход, всички други добри практики са разработени от неправителствени организации.

През отчетния период единственото голямо преимущество е възможността за използване на финансирането от ЕСФ (чрез ОПРЧР) за повишаване на равнището на заетост в ромска общност. Въпреки това дори тази възможност се използва само отчасти.

Основните слабости са:

- Основните институции в областта на заетостта и социалната защита демонстрираха силна съпротива да обявят мерки, насочени изцяло към ромите, посочвайки, че такива мерки биха били дискриминация към мнозинството. Това рязко противоречи на рамката на ЕС за НСИР както и на принцип 2 „Явна, но не изключваща насоченост”. Като резултат изпълнението на показателите за наемане и самостоятелна заетост на ромите в ОПРЧР стана близо нула.
- Мерките за насърчаване на заетостта са главно в областта на „субсидирана заетост”, чиято добавена стойност е ограничена.
- Въпреки че добри практики се появяват в рамките на работата на неправителствените организации, държавните институции не са създали необходимите предпоставки за тяхното институционализиране и устойчивост.
- Само ограничени средства от ОПРЧР са били използвани за целенасочени действия за повишаване на нивото на заетост в ромска общност.
- Новата ОП РЧР съдържа предпоставки за използване на средства от ЕСФ за подобряване на трудовия статус на ромите.

Въз основа на посоченото по-горе можем да препоръчаме:

1. Институциите в областта на заетостта и здравеопазването трябва да разширят обхватът чрез целенасочени към ромите мерки. Разширяване на програма „Активиране на неактивни лица” (която подкрепя позицията на ромските трудови медиатори) и нейно обновяване, което може да бъде добра първа стъпка. Независимо от това, много повече дейности и програми са необходими.
2. Специален акцент трябва да бъде поставен върху включването на неактивните лица. Дейности за тяхната мотивация и активация следва да бъдат делегирани на неправителствени организации и организации, базирани в общността.
3. Министерството на труда и социалната политика трябва да разшири подкрепата си за успешни инициативи на неправителствени организации.

### 1.3. Здравеопазване

Приоритет	1.3.1. Действия, предприети от 2011 г. насам	1.3.2. Въздействие на мерките
<p><i>Осигуряване на равен достъп до качествено здравеопазване</i></p>	<p><b>1.</b> Броят на здравните медиатори е увеличен от 105 (2011 и 2012 г.) до 130 (2013) и 150 (2014 г.). Те са финансирани от държавния бюджет, което е важно преимущество. Техният работодател е съответната община: тя получава делегирано финансиране от държавен бюджет за заплатата на здравния медиатор.</p> <p><b>2.</b> Функционират осем социални и здравни центрове в осем големи ромски квартали. Те са управлявани от ромски неправителствени организации в сътрудничество със съответната община. Центровете са финансирани от МЗ със средства от Глобалния фонд за превенция на ХИВ, туберкулоза и малария. Социалните и здравни центрове са част от Националната програма за превенция на ХИВ, туберкулоза и малария. Програмата трябваше да приключи през 2014 г.; но беше договорено разширяване за 2015 г., което не се финансира. Министерството на здравеопазването не гарантира продължаването на Националната програма, въпреки че имаше много шансове да го направи.</p> <p><b>3.</b> Институт Отворено общество – София и Център Амалие приложи Ромска здравна стипендиантска програма, в рамките на коя-</p>	<p><b>1.</b> Здравните медиатори са добре установени и признати за успешна практика. Независимо от това, те срещат определени проблеми:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ниска заплата.</li> <li>– В някои общини работодателят (кметът на общината) им делегира само технически задачи, които са далеч от основните им задължения.</li> <li>– Разпределението на здравните медиатори е неравно: има цели квартали, без посредник. Нуждите са много по-големи в сравнение с предвидените средства от държавния бюджет.</li> <li>– Често държавните институции използват здравни медиатори като извинение за липсата на други дейности за подобряване на здравния статус на ромите.</li> </ul> <p><b>2.</b> Национална програма за превенция на ХИВ, туберкулоза и малария бе широко призната за успешен пример за програма на национално ниво, ръководена от Министерството на здравеопазването и изтъпявана от неправителствените организации. Тя достигна хиляди хора и постигна основната си цел да предотврати разширяването на ХИВ и туберкулоза. В програмата бяха включени специални компоненти за целенасочена работа в ромската общност. Социалните и здравни центрове имаха положително влияние сред мест-</p>

	<p>то около 80 студенти по медицина от ромски произход бяха подкрепени да учат в медицинските университети. След като финансовата подкрепа от РОФ и ИОО приключи, програмата беше включена в компонент „Здравеопазване“ за получаване на безвъзмездни средства от ЕИП/ Норвежките грантове и ще бъде подкрепена от Министерството на образованието в рамките на този финансов механизъм.</p>	<p>ните общности. Те могат да бъдат определени като едни от основните успешни модели в областта на здравната интеграция. Независимо от това, тяхното финансиране, както и това на цялата програма, приключи през 2014 г. Продължение на програмата през 2015 г. бе договорено с Глобалния фонд. От 2016 г. Програмата ще се изпълнява в много ограничена степен с малки средства, осигурени от Министерството на здравеопазването. По този начин успешната практика на социални и здравни центрове ще бъдат загубени.</p> <p><b>3.</b> РЗСП има силно положително въздействие върху повишаването на броя на здравните специалисти от ромски произход, преодоляване на дискриминацията и насърчаване на целия процес на ромската здравна интеграция. Фактът, че програмата е включена в компонент Здравеопазване на ЕИП Grants/ Норвежките грантове и ще бъде подкрепена от Министерството на образованието в рамките на този финансов механизъм е силно положителен. Тъй като изпълнението и със средства от ЕИП стартира през октомври 2014 г., все още е рано да се направи оценка на нейното въздействие.</p>
<p><i>Осигуряване на основни социални осигуровки и</i></p>	<p><b>I.</b> Като цяло в това отношение не са приложени целенасочени мерки за ромите. Условието за получаване на</p>	<p><b>I.</b> Изглежда, че няма политическа воля за подобряване на условията за получаване на статут на здравно осигурено</p>

<p><i>всеобхватни здравни услуги за ромите</i></p>	<p>статут на здравно осигурено лице се влошиха, което вдигна значително броя на здравно неосигурените лица. Това е често срещан проблем за много бедни и безработни български граждани, включително и за ромите.</p> <p><b>2.</b> Програмата за превенция на туберкулозата и превенция на ХИВ, управлявана от Министерство на здравеопазването (със средства от Глобалния фонд за превенция на ХИВ, туберкулоза и малария) имаше специален компонент за ромската общност. Тя се осъществява на регионално ниво от неправителствени организации. През 2012 г. тя бе въведена в почти всички области в България. През 2013 г. покритието на този компонент е намалял само до няколко области.</p>	<p>лице, както и за превръщане на системата за здравно осигуряване в по-обхватна. В края на 2014 г. Министерството на здравеопазването обяви планове за нови ограничителни мерки, които биха направили реинтеграцията в системата на здравното осигуряване невъзможна, освен ако не се заплатят всички здравноосигурителни данъци от 2000 г. Ако тази мярка бъде въведена броят на хората, извън здравноосигурителната система ще се увеличи значително. Системата за изключващо здравно осигуряване се явява като един от най-големите проблеми, който нарушава достъпа на ромите и много други граждани до качествено здравеопазване. Като резултат на това те използват само услугите на спешна помощ.</p> <p><b>2.</b> Специалните ромски компоненти на Национална програма за превенция на ХИВ / СПИН и туберкулозата в България има силно положително въздействие. Много важен факт беше, че изгълненнието и е възложено на ромски неправителствени организации – решаваща предпоставка за ефективност и ефикасност. Независимо от това, тревожен факт е, че МЗ не разполага с визия как да се продължи програмата и нейните ромски компоненти след края на финансирането от Глобалния фонд. Необходими са спешни стъпки в тази насока.</p>
--	---	---

<p><i>Превантивни мерки за осигуряване на редовни медицински прегледи, грижи по време на бременост и след раждане и семейно планиране</i></p>	<p><b>1.</b> Регионалните здравни инспекции трябваше да организират информационни и превантивни кампании в ромската общност като част от изпълнението на Здравната стратегия за интеграции на лицата, принадлежащи към уязвимите етнически малцинства, одобрена през юли 2011 г. Те получиха скромнен бюджет за това. Те организираха такива кампании обикновено с подкрепата на местните ромски неправителствени организации.</p> <p><b>2.</b> В рамките на Програма ФАР в селските ромските общности бяха въведени специални мобилни кабинети и извършени гинекологични прегледи. Министерството на здравеопазването осигурява 200 000 лева годишно за работата им, целейки постигането на 6000 безплатни прегледи.</p> <p><b>3.</b> Няколко проромски и ромски неправителствени организации осъществяват дейности в тези посоки.</p>	<p><b>1.</b> Въпреки че такива кампании са изключително необходими, тяхното разширяване и ефективност не е висока. Като цяло, регионалните инспекторати по здравеопазване рядко работят в рамките на ромската общност. Извършването на кампаниите от страна на ромски неправителствени организации би било правилното решение.</p> <p><b>2.</b> Работата на тези кабинети е положителен факт като се има предвид, че веднага след края на програма ФАР тяхното бъдеще не бе ясно. Независимо от това сумата, предоставена от държавния бюджет е далеч от достатъчна, което е основната причина те да бъдат използвани само няколко седмици в годината. МЗ не използва ОП РЧР или други източници, за да осигури необходимите средства.</p> <p><b>3.</b> Някои от тези дейности имат положително въздействие, но тяхната устойчивост остава голямо предизвикателство. Средствата на ОПРЧР не са били използвани, за да подкрепят подобни инициативи и не бе обявена покана за представяне на предложения в рамките на инвестиционен приоритет 5.3. „Работоспособност чрез по-добро здраве“ в рамките на настоящия програмен период.</p>
<p><i>Мониторинг на здравните услуги</i></p>	<p><b>1.</b> От 2011 г. Център Амалипе организира наблюдение на предоставянето на здравни услуги в две общини в област Велико Търново. През</p>	<p><b>1.</b> Общностния мониторинг се яви като мощен инструмент за организиране на местните общности, подобряване на техните здравни навици и ов-</p>

	<p>2014 г. броят на общините е увеличен до 5. В допълнение, асоциация ЛАРГО и сдружение Свят без граници започнаха подобни дейности в Кюстендил и Стара Загора</p>	<p>ластяването им в застъпничество за подобряване на предоставянето на услугата. Практиката на общностния мониторинг следва да бъде включена в системата за мониторинг за прилагане на политиката за интеграция на ромите.</p>
--	--	--

### ***1.3.3. Кратко описание на една или две добри практики в областта на здравеопазването и нейното/тяхното въздействие***

Областта на ромската здравна интеграция осигурява няколко добри модели и практики: като ромски здравен медиатор, здравни и социални центрове в ромска общност и т.н. В рамките на отчетния период още една важна положителна практика засили своето влияние, а именно ромската здравна стипендиантска програма

#### **Ромска здравна стипендиантска програма(РЗСИ)**

В България тя се реализира от Институт Отворено общество – София и Център Амалипе с финансовата подкрепа на РОФ и ИОО – Будапеща. Първоначално тя започна в Румъния през 2008 г. В България РЗСИ започна през 2009 г. с финансиране от РОФ и ИОО. От октомври 2014 г. тя се реализира със средства от ЕИП / Норвежките грантове.

Целта на програмата е да се увеличи броят на ромските здравни специалисти, които работят в системата на здравеопазването. Програмата поддържа студенти от ромски произход, които учат в медицинските университети. Програмата съдържа следните елементи:

- Подготвителни курсове.
- Застъпнически лагер за студентите, които се обучават в университети. През лятото: история на ромите, ромски групи, специфични здравословни проблеми в ромската общност, решение на конфликти, лидерски умения, умения за застъпничество са част от темите по време на лагера.

- Стипендия
- Менторство: всеки ученик има ментор, който е университетски преподавател

РЗСИ постигна основната си цел да увеличи броят на учениците от ромски произход в медицинските университети. През 2009 г. техният брой беше 23, през 2011 г. общо 117 студенти кандидатстваха да бъдат включени в програмата. Въпреки че тя започва като инициатива на НПО (от ИОО и Амалипе), в момента е призната от Министерство на здравеопазването като една от 3-те водещи практики за ромска здравна интеграция. Ето защо тя е включена в меморандума за компонент здравеопазване в ЕИП / Норвежките грантове и от октомври 2014 г. се финансира от тях. Това е положителен пример за донорска / НПО инициатива в областта на висшето образование, която е трансформирана в програма, финансирана от Министерство на здравеопазването.

#### ***1.3.4. Кратко описание на една или две поуки, водещи до преразглеждане на политиката в областта на здравеопазването***

През последното десетилетие някои неправителствени организации тестваха различни модели за подобряване на достъпа на ромите до здравеопазване. Министерство на здравеопазването одобри Здравна стратегия за интеграция на лица, принадлежащи към уязвимите етнически малцинства (2005 г.) и по-късно – План за действие за изпълнение на стратегията (2011 г.).

През отчетния период държавните институции бяха склонни да подкрепят и институционализират някои от успешните практики: здравните медиатори и РЗСИ. Това е основното преимущество в рамките на периода. Друга важна силна страна е използването на средства от държавния бюджет за изпълнение на Здравната стратегия за интеграция ...: през юли 2011 г. Министерски съвет одобри План за действие за 2011–14 г, който предвиди (скромно) финансиране за изпълнението на някои мерки.



В допълнение, през отчетния период (особено през 2014 г.) са били планирани новите програми за европейските структурни и инвестиционни фондове. Сред тях ОПРЧР(финансирана от ЕСФ) включва темата за интеграция на ромите по най-структуриран начин. Програмата за развитие на селските райони (все още в процес на подготовка) пропуска отново ромската тема. ОП РР осигурява възможности за социални жилища и подобряване на инфраструктурата на здравеопазването.

ОП РЧР ще подкрепи интеграцията на ромите чрез интегрирани проекти: инвестиционен приоритет „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите” ще финансира проекти на общини, неправителствени организации и други бенефициенти в 4 подприоритети. „Подобряване на достъпа до социални и здравни услуги” е задължителен подприоритет.

В същото време налице са и няколко слабости:

- По принцип политическия ангажимент за прилагане на целенасочени политики за ромите остава много ниска.
- Така наречената „здравна реформа” не се случи: като резултат общото качество на здравни услуги се влоши, а достъпът до тях допълнително се усложни.
- В края на периода МЗ планира някои ограничителни мерки, които ще влошат достъпа до здравни грижи: те все още са наниво проект, но показват тревожна тенденция за прилагане на реформата в здравеопазването по ексклузивен/изключващ начин.
- Едни от най-добрите практики изглежда ще останат извън програмата на МЗ: например здравните и социални центрове, цялата Национална програма за превенция на ХИВ / СПИН и туберкулозата в ромска общност, чието бъдеще е неясно.
- МЗ не използва възможностите, предоставени от ОПРЧР в подкрепа на изпълнението на своята здравна стратегия за интеграция ... Въпреки, че МЗ е директен бенефициент и организира няколко кампании със средства, предоставени от ОПРЧР, те не

достигнаха до ромите и не допринесоха за тяхната интеграция (мярка 5.3.).

- Дори скромното финансиране, предвидено в плана за действие, не е било използван изцяло поради липсата на достатъчен капацитет на МЗ: например през 2012 г. не е бил организиран търг за предоставяне на курсове за подготовка на роми, които искат да кандидатстват в медицински университети и предвидението за него пари (100 000 евро) са били загубени

Въз основа на всичко описано по-горе можем да препоръчаме:

1. Целеви дейности за изпълнение на Здравната стратегия за интеграция трябва да бъдат включени в изпълнението на новата ОП РЧР, например:
  - 1.1. ОП РЧР да обяви специална покана за подкрепа на здравните и социални центрове, както и на други видове общностни центрове. Общностен мониторинг върху предоставянето на услугата да бъде включен в поканата;
  - 1.2. ОП Наука и образование за интелигентен растеж да финансира по-нататъшното разширяване на РЗСИ, както и обучението на здравните медиатори.
2. Да бъде подготвен нов план за действие за изпълнение на Здравната стратегия за интеграция. Да бъде осигурено значително финансиране от държавния бюджет, фондовете на ЕС и други инструменти.
3. Продължаването на здравните и социални центрове, Програмата за превенция на ХИВ / СПИН и туберкулозата в ромска общност да се гарантира и да бъде финансово подкрепена.

## 1.4. Жилищно устройство

Приоритет	1.4.1. Действия, предприети от 2011 г. насам	1.4.2. Въздействие на мерките
<p><i>Насърчаване на недискриминационен достъп до социални жилища.</i></p>	<p><b>1.</b> Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите не е изпълнявана от 2009 г. насам.</p> <p><b>2.</b> През 2001 г. министъра на средствата от ЕС Дончев започна пилотна схема „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища ...”, подкрепена с 16 милиона лева по ОП Регионално развитие. Първоначално 4 общини бяха одобрени за участие в схемата Бургас, Девня, Видин и Дупница. След реакция на ултранационалисти кметът на Бургас отказа участие. Същото се случи и в Община Варна. През 2014 г. пет нови общини бяха поканени да подготвят проекти, но през декември 2014 г. бе подписан договор само с една от тях. В момента изпълнението в другите три общини е в напреднала фаза, но все още не е завършено.</p> <p><b>3.</b> Никакви други целеви мерки не се изпълняват.</p>	<p><b>1.</b> Неизпълнението на Националната програма е силно обезпокоителен факт. Програмата и нейният план за действие са примери на добре подготвени документи в процеса на присъединяване към ЕС. За кратък период (2007–2009) тя се реализира и след това бе спряна.</p> <p><b>2.</b> Мярката е все още в етап на изпълнение, така че ефекта от нея не може да бъде оценен. Независимо от това, могат да бъдат очертани някои елементи:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Операцията съчетава „твърд компонент” (изграждане на социални жилища), финансиран от ОПРР с „мек компонент” (подобряване на достъпа до пазара на труда, общото и професионално образование и обучение, социални и здравни услуги), финансирани от ОПРЧР. Това е един добър дизайн;</li> <li>– Изпълнението срещна някои сериозни трудности още от самото начало. Например, ултранационалистите в Бургас се противопоставиха на изпълнението на проекта и кметът на Бургас се отказа от него. Подобно развитие се случи във Варна. Това е ясен знак, че антиромските стереотипи може да попречат на изпълнението на дейностите по интеграция на ромите на общинско ниво;</li> <li>– В допълнение, няма реална реакция от страна на прави-</li> </ul>

		телството, което е знак за ниска политическа ангажираност.
<i>Премахване на пространствената сегрегация и насърчаване на десегрегация</i>	<p><b>1.</b> Пилотната схема „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища...“ е за десегрегация на ромските квартали и насърчаването на етнически смесени социални жилища.</p> <p><b>2.</b> Никакви други мерки не се прилагат.</p>	Вижте коментара по-горе. Жилищното устройство се явява като най-слабо развитата област на цялостната политика за интеграция на ромите.

### ***1.4.3. Кратко описание на една или две добри практики в областта на жилищното настаняване и нейното/тяхното въздействие***

Добрите практики в областта на жилищното устройство са разработени предимно на общинско ниво в някои места. Каварна е пример в тази посока. Няколко други общини разработват подобен модел на базата на:

- Регулиране и легализация на ромските квартали.
- Инвестиране в техническата и социалната инфраструктура.

По този начин някои ромски квартали са като нормални квартали. Независимо от това, обикновено този модел работи в относително малки селски общини. Опитът от големите ромски квартали (наречени „гета“) досега не е успешен.

Обезпокоителна тенденция започна от Стара Загора през юли 2014 г., когато около 50 незаконни къщи бяха разрушени, без да се предостави шанс за озаконяване на живущите в тях лица. Тъй като тези мерки обикновено срещат обществена подкрепа, има реална опасност някои други общини също да я приложат.

Друга тревожна тенденция е свързана с подготовката на интегрирани планове за градско развитие: предварително условие за всяка градска община, за да използва средствата от ЕФРР. Повечето от плановете пропускат ромските квартали от тяхната „зона за социална

намеса”, което би ограничило значително инвестициите в тяхното развитие през следващите 7 години.

#### ***1.4.4. Кратко описание на една или две поуки, водещи до преразглеждане на политиката в областта на жилищното устройство***

Въпреки че България има едни от най-големите ромски гета в цяла Европа, жилищното устройство се явява като най-лошата и най-слабо развитата част от цялостната политика за интеграция на ромите. Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите не е приложена от 2009 г. насам. Добрите практики в тази област са ограничени по обхват и брой.

През отчетния период единствената значима инициатива е мултифинансираната намеса, инициирана от министъра на еврофондовете Дончев. Тя цели да се създаде модел, който може да бъде удължен през новия планов период. С изключение на тази инициатива, ОП Регионално развитие не се използва за подобряване на жилищните условия на ромите и рядко достига ромските квартали. Програмата за развитие на селските райони също не подобри положението в ромските квартали в селските райони.

Новата ОП РР(финансирана от ЕФРР) съдържа възможности за социални жилища. Въпреки това, тя е ограничена откъм средства. В допълнение, липсата на ромските квартали от интегрираните плановете за градско развитие ще доведе до неинвестиране в тези квартали и допълнителното им гетоизиране.

Новата програма за развитие на селските райони (все още в процес на подготовка) не съдържа никакви мерки за социални жилища и подобряване на инфраструктурата в ромските квартали в селските райони. Това е важна слабост, имайки предвид факта, че 63% от ромското население живее в селски общини.

Въз основа на посоченото по-горе можем да препоръчаме:

1. Българското правителство да поднови изпълнението на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ро-

мите. ЕФРР и ЕЗФРСР могат и трябва да бъдат използвани за тази цел.

2. Новата ОПРР да подкрепи по целенасочен начин подобряването на условията на живот на ромите в градските общини. Пилотната намеса от този период следва да бъде увеличена до достигане на значително по-голям брой общини. Присвояване на делегирани бюджети за инфраструктурни интервенции в ромските квартали е задължително: Присъствието на ромски квартали е обективен факт, който не може да бъде променен. Деконцентрация на повечето от тях е практически невъзможна. Ето защо, разпръсването и отстраняването на групи от тези райони трябва да бъде допълнено от усилията за регулиране и подобряване на инфраструктурата и жилищните условия в обособените ромски квартали. Интегрираната намеса в тази област трябва да съдържа елементите на описаната по-горе намеса и да се допълва с:
  - дейности, насочени към облекчаване на физическата достъпност до други области и централните части на града;
  - обновяване на социална и културна инфраструктура;
  - „меки“ мерки за дегетоизация
3. Въвеждане на „предварителни условия“ на общинско ниво, свързани с интеграцията на ромите: необходимо е на национално ниво да се въведат условия за общините, които желаят да участват в изпълнението на ОПРР аналогично с въвеждане на условия за държавите-членки. Някои от тези конвенции трябва да бъдат свързани с интеграцията на ромите, например:
  - наличност на Общинския план за интеграция на ромите/ изпълнение на НСИРРБ;
  - представяне на предложения за проекти със средства от ОПРР за изпълнение на общинския план.
4. Подходящите мерки за подобряване на инфраструктурата на селските ромски махали да бъдат включени в Програмата за развитие на селските райони: прилагането на ПРСР трябва да бъде тясно свързано с изпълнението на НСИР.

## ГЛАВА 2

### **Финансиране**

Въпреки че широката общественост и медиите са на мнение, че огромни суми са похарчени и погрешно използвани за ромите, изчисленията показват, че политиката за интеграция на ромите е недофинансирана. Средствата, предназначени за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите, са предимно от оперативните програми, съфинансирани от Европейския съюз в България, Норвежкия Финансов механизъм/Финансовия механизъм на ЕИП, Швейцарски принос и Световната банка. Ангажиментът на държавния бюджет е минимален. В периода 2012–2014 г. (както и през предходните години) инвестираните средства са недостатъчни за реалното изпълнение на НСИР.

#### **2.1. Фондове на ЕС**

ОП Развитие на човешките ресурси (ОПРЧР) и отчасти Оперативната програма Регионално развитие (ОПРР) се оказаха най-големият източник за финансиране на политиката за интеграция на ромите. Това беше постигнато основно чрез проекти, таргетиращи ромите/малцинства, и в много по-малка степен чрез основните (mainstreaming) схеми и проекти. Както Годишният доклад за изпълнението на ОП РЧР за 2011 г. сочи, „важно уточнение е, че близо 70% от ромите (включени в изпълнението на ОП РЧР) идват от схеми, които са насочени изрично към ромската общност”.

През 2011–2014 г. шест целенасочени покани за предложения бяха обявени в рамките на ОП РЧР. ОП Регионално развитие финансира схема за социални жилища, насочена към уязвимите групи, включително ромите. Програмата за развитие на селските райони

остана извън усилията за интеграция на ромите. Тя не подкрепи изпълнението на НСИР по целенасочен начин. Например, само две от стратегиите за местно развитие, одобрени в рамките на Приоритетна ос 4 на Програмата (т. нар. подход ЛИДЕР), съдържат мерки за интеграция на ромите, които бяха включени най-вече заради активността на Център Амалипе и Институт „Отворено общество” – София.

По отношение на използването на средствата на ЕС за подпомагане на интеграцията на ромите през отчетния период могат да бъдат очертани три постижения:

1. За първи път има изготвена и одобрена многоаспектна и двуфундова операция за интеграция на ромите: това беше операция за настаняване на маргинализирани общности в социални жилища, иницирана от министъра, отговарящ за средствата от ЕС – Дончев, през 2011 г. Операцията комбинира „твърд компонент” (изграждане на социални жилища), финансирани от ОПРР, и „мек компонент” (подобряване на достъпа до пазара на труда, общото и професионално образование и обучение, социални и здравни услуги), финансирани от ОПРЧР. Мянката е проектирана като антисегрегационна, тъй като бе насочена към подпомагане на социални жилища в етнически смесени квартали.

Четири общини бяха избрани като конкретни бенефициенти след открита процедура за предварителен подбор през 2011: Бургас, Девня, Видин и Дупница. Тези общини са разположени в различни части на България и имат различен тип ромско население, което би дало възможност да се тества как работи моделът при различни обстоятелства. През 2012 г. кметът на Община Бургас отказа участие в схемата след реакция от страна на ултранационалисти. Реакция на националистите във Варна отложи прилагането на проекта и в тази община през 2013 г. Ето защо операцията започна в три общини.

През 2014 г. Управляващият орган на ОПРР покани пет нови общини – Тунджа, Лом, Казанлък, София и отново Варна. Въпреки това през декември 2014 г. Комитетът за наблюдение намали финансирането на операцията и ограничи възможността за участие само



до една нова община. Дори и това все още е проблематично, тъй като разходите трябва да се направят до края на 2015 г.

Операцията е все още в етап на изпълнение и не е възможно да се анализира нейния ефект. Дизайнът е добър, но изпълнението среща някои сериозни трудности още от самото начало. Например, ултранационалистите от Скат ТВ в Бургас се противопоставиха на изпълнението на проекта и кметът на Бургас го отказа. Това беше ясен знак, че антиромските стереотипи могат да попречат на изпълнението на дейностите по интеграция на ромите на общинско ниво. Въпреки това реална реакция от страна на правителство не бе предприета. Оказа се, че правителството няма възможност да задължи местната/общинска власт да участва в проекти за интеграция на ромите и че една община може да усвои средствата от ЕС, без да обръща внимание на своято ромско население и без да работи за интеграцията на ромите. Никакъв тип на условност не съществува на местно равнище.

2. Налице е напредък в ангажирането на Управляващите органи и Междинните звена за обявяване на проектните процедури, целенасочени/таргетиращи ромите: 4 от 6 таргетирани операции, осъществени в периода 2011–2014 г., са били предложени от представителя на ромските НПО в Комитета за наблюдение на ОПРЧР Деян Колев през 2009–2012 г. Първоначално имаше много възражения от страна на междинните звена на ОПРЧР (и дори от страна на управляващите органи) да има проектни процедури, насочени изцяло към малцинствата, в това число и ромите. Постепенно тези възражения бяха частично преодолени и през 2012 и 2013 г. институциите предложиха да се увеличи бюджета на две от процедурите. По този начин бюджетът на поканата „Образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства”, който беше одобрен в размер на 6 милиона лева, се увеличи до 22 милиона лева.
3. Някои масови (mainstreaming) схеми включиха значителен брой роми като крайни бенефициенти: една от тях – „Нов шанс за

успех”, имаше за целева група възрастните хора без образование. Въпреки че ромите не бяха изрично споменати, почти всички крайни бенефициенти бяха роми и турци. Ромските деца бяха представени също в рамките на схемата „УСПЕХ” за подпомагане на извънкласни дейности, както и в рамките на схемата „Повишаване на качеството на образование в средищните училища...”. В областта на заетостта (Приоритетна ос 1) такава схема бе „Развитие”, насочена към субсидирана заетост за нискоквалифицирани хора.

Независимо от това масовите (mainstreaming) схеми, които включват значително голям процент от ромите, остават изключения. Като правило ромите бяха много слабо представени в тези схеми.

Както посочихме по-горе като важна слабост може да се посочи, че Програмата за развитие на селските райони продължава да остава встрани от темата за интеграцията на ромите и да не допринася за изпълнението на НСИР – въпреки че 63% от ромите в България живеят в селски райони. Единственият скромнен принос на ПРСР беше в определени случаи, когато общини и неправителствени организации изготвяха проекти, директно насочени към ромите

## **2.2. Национално финансиране**

Целенасочени бюджетни средства за изпълнение на НСИР не бяха включени в държавния бюджет за 2012, 2013 и 2014 г. За съжаление такава опция не се предвижда също и в бюджет 2015 г. Скромна подкрепа от държавния бюджет за дейностите за интеграция на ромите е заделена за:

- Изпълнението на Здравната стратегия за лица, принадлежащи към уязвимите етнически малцинства: чрез бюджета на Министерството на здравеопазването.
- Делегирано държавно финансиране за работата на ромските здравни медиатори: чрез бюджета на Министерството на финансите делегираните от държавата средства са предоставени на

общините, които наемат здравни медиатори. Списъкът е предоставен от Министерство на здравеопазването.

- Финансиране за работата на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства: в рамките на бюджета на Министерството на образованието специално перо е предвидено за работата на този център, който е структура на Министерство на образованието.

### 2.3. Други източници

През 2011 и 2012 г. два допълнителни Европейски източника заявиха готовност да допринесат за изпълнението на НСИР. Това са:

- **Финансов механизъм на ЕИП и Норвежки ФМ:** в шест приоритетни области той съдържа изискването най-малко 10% от средствата да бъдат използвани за проекти за интеграция на ромите: здравни инициативи, стипендии, младежи и деца в риск, културно наследство, домашно насилие, НПО фонд. През 2013 г. тези приоритетни области бяха все още в подготвителен етап и не подкрепяха дейности на терен. Въпреки това повечето от операторите проведоха консултации с неправителствени организации по отношение на техните конкретни приоритети, което е положителен факт. През октомври 2013 г. те представиха своите планове по време на конференция, организирана от Министерски съвет и Норвежкото посолство. Като резултат на това бяха включени някои добри практики: например компонента Здравни инициативи ще подкрепи продължаването на ромската здравна стипендиантска програма в България и т.н.

В края на 2013 и 2014 г. всички приоритетни области обявиха своите интеграционни схеми и мерки, насочени към ромите. Тъй като финансираните от тях проекти са все още в своето начало, не е възможно да се оцени техния ефект.

- **Швейцарският принос към България:** програмата има специфичен компонент, насочен към ромите. През 2012 г. след дълга

процедура на подбор бе определен Управляващ орган за този компонент. Това бе Главна дирекция „Структурни фондове” в Министерство на труда и социалната политика. Фактът, че институция, чиято дейност има фокус върху ромите в България не бе избрана от швейцарското правителство да бъде Управляващ орган за ромския компонент е прокси-индикатор, че институциите се нуждаят от сериозна институционална реформа. През 2013 г. бяха назначени експерти в Управляващия орган и в момента те изработват конкретните мерки. Изпълнението започна през 2014 г. с процедура, насочена към общини. Резултатите от процедурата бяха обявени в началото на 2015 г.

## 2.4. Оценка за бюджета на планираните мерки в контекста на националната стратегия за интеграция на ромите

### 2.4.1 Финансиране от ЕС

Операция, финансов инструмент	НСИР приоритет и обосновка	Период на изпълнение	Финансиране в лв.
Вземи живота си в свои ръце <sup>1</sup>	<b>Заетост:</b> проекти, насочени към трайно безработни и неактивни	2011–2012 г.	6 526 073,00
Интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в образователната система, ОПРЧР	<b>Образование;</b> Проекти на училища, общини и неправителствени организации за предотвратяване на преждевременното напускане на училище. Първоначално бе одобрена като схема за подкрепа на десегрегацията, но поради техническа грешка на Министерство на образованието бяха одобрени само проекти на сегрегирани училища.	2011–2012 г.	5 449 578, 20

<sup>1</sup> [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/5091](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/5091)

Рейнтеграция на ученици, отпаднали от училище, ОПРЧР	<b>Образование;</b> Проекти на училища, общини и неправителствени организации, за да се интегрират отново отпадналите от училище деца.	2012–2014 г.	2 955 272,00
Образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства, ОПРЧР	<b>Образование;</b> Проекти на училища, общини и НПО за преодоляване на училищната сегрегация, въвеждане на интеркултурно образование, др.	2011–2015 г.	22 207 222,32
Нов шанс за успех, ОПРЧР	<b>Образование;</b> Курсове за ограмотяване на възрастни, Министерство на образованието бе конкретен бенефициент на програмата .	2012–2014 г.	15 000 000,00
ИНТЕГРА; ОПРЧР	<b>Образование,</b> заетост, здравеопазване; Меки мерки (подобряване на образованието, социалните услуги и заетостта) в 4 общини, където изграждането на социални жилища е подкрепено от ОПРР	2012–2015 г.	4 814 043,03
Социални жилища, ОПРР	<b>Жилищни условия;</b> ремонт или изграждане на социални жилища за маргинализирани групи в Девня, Видин и Дупница	2012–2015 г.	11 000 000,00
Проектиране на комплексни мерки ...; ОПРЧР	С конкретен бенефициент Министерство на труда; картографиране на най-маргинализираните ромски квартали и проектиране на комплексни мерки	2012–2013 г.	800 000,00

**Обща сума:** 68 752 188, 55 лв. или 35 257 532,59 евро

#### ***2.4.2. Национално финансиране***

Както посочихме по-горе, финансирането от държавния бюджет е ограничено до:

- Изпълнението на Здравната стратегия за лица, принадлежащи към уязвимите етнически малцинства: Плана за действие за тази стратегия, одобрен през юли 2011 г. предвижда 1 051 000,00 лева

(или 539 000 евро) за 2012 г. и същия размер за 2013 г. да бъдат осигурени от държавния бюджет. За съжаление дори и тази скромна сума не се усвои изцяло: Министерство на здравеопазването не организира необходимите публични търгове навреме и по-голямата част от парите не бяха усвоени.

- Делегирано държавно финансиране за работата на ромските здравни медиатори: В държавния бюджет е предвидено финансиране за 105 медиатори през 2012 г. – същият брой като през 2011 г., въпреки че бе установена необходимост от много по-голям брой. През 2013 г. техният брой бе увеличен до 130, а през 2014 г. – на 150.
- Финансиране за работата на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства: сумата през 2012 г. не надвиши 1 266 511 лв. Същата сума бе предоставена за 2013 г. и 2014 г.

### ***2.4.3. Други източници***

И двата финансови механизма – на ЕИП/Норвежки ФМ и Швейцарския Принос в техните части за интеграция на ромите бяха на подготвителен етап или в началото на етапа на изпълнение в рамките на отчетния период.

## **2.5. Кратко описание на една или две най-подходящи добри практики в областта на финансирането**

### ***2.5.1. Task Force/Работна група за осигуряване на ресурси за интеграция на ромите***

Task Force/Работна група за осигуряване на ресурси за интеграция на ромите бе създадена със заповед Р-193 /02.08.2012 г. на министър-председателя. Групата бе създадена на политическо равнище: тя бе председателствана от министъра на средствата от ЕС и съставена от заместник-министри и изпълнителни директори, които оглавяваха

Управляващите органи и Междинните звена на различни програми, финансирани от ЕС. Това бе важно предимство и предпоставка за вземането на важни политически решения. Друго важно предимство бе, че Групата включваше също така и представители на ромски неправителствени организации, избрани по специална процедура за номинации. По този начин бе гарантирано участието на ромите в тази група на политическо равнище.

В началото на 2013 г. (на 26 февруари) Групата обнови и одобри Приложение „Програми за изпълнение на НСИР”, в което се съдържат конкретни програми (финансирани от фондовете на ЕС и от държавния бюджет), които ще бъдат обявени до 2020 г. Съществуването на тази Междуведомствена работна група и Плана с програми бяха включени като положителен пример от България в съобщението на ЕК „Стъпки напред в изпълнението на националните стратегии за интеграция на ромите”.

В същото време след правителствената криза (февруари 2013 г.) и извънредните избори (май 2013 г.) работната група спря дейността си. През октомври 2013 г. Групата отново възстанови своята дейност. В същото време нейният политически характер беше поставен под въпрос: въпреки че заместник-министрите, отговорни за еврофондовете останаха в групата, тя не беше председателствана от министъра на средствата от ЕС, а от секретаря на НССЕИВ, чиято позиция е административна (не политическа). Като резултат Групата се превърна в експертна група, без реални правомощия, и проведе само една среща през 2014 г. По този начин тя не допринесе за планиране на оперативните програми за периода 2014–2020 г.: тази задача беше успешно изпълнена от представители на ромски НПО. Очевидно е, че работната група следва да бъде възстановена като политически орган. Подкомитет „Интеграция на ромите” в рамките на Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство е възможно най-добрата форма.

### ***2.5.2. Включване на темата за интеграция на ромите в оперативните програми, съфинансирани от Европейския социален фонд (ЕСФ) през прогамен период 2014–2020 г.***

През 2012 г. България започна да подготвя своите програми за следващия планов период. Следващите две години – 2013 и 2014, бяха от решаващо значение за процеса. През ноември 2014 г. ОПРЧР стана първата българска оперативна програма за новия планов период, одобрена от Европейската комисия. Другите две програми, съфинансирани от ЕСФ – Наука и образование за интелигентен растеж и ОП Добро управление, бяха почти приключени до края на 2014 г.

Процесът на подготовка на новите оперативни програми бе управляван от съответните управляващи органи. Важно предимство на този процес бе, че неправителствените организации участваха в него по един прозрачен начин. Имаше процедури за избор на представители на НПО в работните групи, които бяха избрани от групите на неправителствени организации. След тази процедура представителите на НПО участваха наравно с институциите в работните групи, които подготвиха Споразумението за партньорство и оперативните програми. Те се застъпиха успешно за включване на теми за интеграция на ромите в следващите планови документи:

- В работната група за изготвяне на новата ОП РЧР бяха избрани Деян Колев (Център Амалипе) и Ганчо Илиев (асоциация Свят без граници) като представители на групата на ромските организации. Те участваха активно в процеса от август 2012 г.
- В работната група за изготвяне на ОП Наука и образование за интелигентен растеж бе включен Деян Колев: през януари 2013 г. българското правителство реши да предложи тази нова оперативна програма, която ще съчетае финансиране от ЕСФ и ЕФРР. Първоначално тя бе изработена без участието на ромски НПО. През септември 2013 г. тази грешка беше поправена и ромски организации бяха поканени да участват в този процес.



- В работната група за изготвяне на новата ОП Добро управление бе включена Милена Илиева (асоциация Свят без граници).

Като резултат от активното участие на представители на ромски неправителствени организации, с подкрепата на Генерална Дирекция Заетост на Европейската комисия и благодарение на сътрудничеството с управляващите органи, бяха постигнати значителни резултати, като например:

1. Участие в разработването на ОПРЧР – ромските организации промениха съществени елементи в първоначалния вид на програмата по отношение на ромите. Този факт се посочва в самата оперативна програма, която гласи, че „по предложение на НПО от Група 1 – Социални организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти, гражданският сектор бе включен като партньор в изпълнение на държавните политики за социално включване. Предложенията на групата подпомогнаха също формулирането на целевите групи в рамките на ПО 2, ИП 1, както и включването на изпълнението на областните и общинските стратегии за интегриране на ромите във водещите принципи за избор на операции в същия инвестиционен приоритет”. Може да се каже, че в раздела за роми, ромските организации в пълния смисъл на думата бяха съавтори на ОПРЧР. Например, одобрената ОП РЧР съдържа инвестиционен приоритет „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите”. Този приоритет ще подпомогне изпълнението на интегрирани мулти-секторни проекти, които обхващат четири подприоритети:

- Подобряване на достъпа до заетост.
- Подобряване на достъпа до образование.
- Подобряване на достъпа до социални и здравни услуги.
- Развитие на местните общности и преодоляване на стереотипите.

Това дава уникална възможност за финансиране на интегрирани проекти за прилагането на „меки мерки”, предвидени в общинските

планове за интеграция на ромите. Повече информация вижте в глава „ОП РЧР и ромска интеграция”

2. Последният текст на ОП Наука и образование за интелигентен растеж съдържа и инвестиционен приоритет „Интеграция на маргинализирани общности като ромите”. Този приоритет е добре проектиран и съдържа всички точки, предложени от ромските неправителствени организации.

В допълнение, този инвестиционен приоритет е подкрепен със значителни суми, което също бе постигнато с активното участие на ромските неправителствени организации.

## **2.6. Кратко описание на това как поуките от настоящия програмен период ще бъдат приложени в следващия**

В момента средствата от ЕС са най-големият инвестиционен ресурс в България: между 70 и 80% от инвестиционните инициативи са подкрепени с европейски средства. Имайки предвид, че финансите от държавния бюджет по отношение на всякакви дейности, насочени към ромите бяха много скромни (дори и по време на икономическия растеж на България преди 2008 г., когато в държавния бюджет имаше огромни възможности, почти не бяха подкрепени ромски инициативи), еврофондовете са единственият реалистичен вариант за инвестиции в модернизацията и интеграцията на ромската общност (например, повишаване на образователното равнище, подобряване на достъпа до здравни грижи и заетостта, и т.н.).

В периода 2014–20 г. три програми ще бъдат директно свързани с овластяване на ромите:

- ОПРЧР: Управляващ орган е Министерството на труда и социалната политика. Ромските организации са представени в Комитета за наблюдение чрез Теодора Крумова (Амалипе) – представител, и Спаска Петрова (Сдружение Нов път), Стефан Панайотов (Фондация Здравето на ромите) и Ганчо Илиев (Свят без граници) – заместници. Програмата ще бъде съфинан-

сирана с 938 665 314 евро от Европейската комисия (чрез Европейски социален фонд) плюс 15% национално съфинансиране.

Благодарение на успешните усилия на застъпничество, предприети от Амалипе и други ромски организации, Оперативната програма съдържа Приоритетна ос за социално включване (РА 2), както и инвестиционен приоритет „2.1. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите”. Тя ще подкрепи интегрирани проекти, които обхващат най-малко 3 от 4-те подприоритети: достъп до заетост, достъп до образование, достъп до качествени социални услуги и здравеопазване, развитие на местните общности и преодоляване на стереотипите. Проектите ще бъдат изпълнявани от общини, НПО и други бенефициенти. Индикативният бюджет за тази приоритетна ос е 264 600 270 евро (плюс 15% национално съфинансиране). В момента Министерството на труда предлага 130 млн. лева за ИП 2.1.

– ОП Наука и образование за интелигентен растеж: Управляващ орган е Министерство на образованието и науката. Ромските организации са представени в Комитета за наблюдение чрез Деян Колев (Център Амалипе) като представител и Милена Илиева (Свят без граници) като заместник. Тя ще бъде финансирана с 596 000 671 евро от Европейската комисия (352 619 543 евро от Европейския социален фонд, които ще бъдат използвани за „мекки” мерки в училищното образование и 243 381 138 евро от Европейския фонд за регионално развитие за „твърди” мерки и технологии в университетите), плюс 15% национално съфинансиране.

Благодарение на успешните усилия на застъпничество, предприети от Амалипе и други ромски организации, Оперативната програма съдържа Приоритетна ос за образователна интеграция (РО 3), както и инвестиционен приоритет „3.2. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите”. Тя ще подпомага проекти за образователна интеграция, внесени от училища, общини и неправителствени организации. Индикативният бюджет

за тази приоритетна ос е 255 000 000 лева, бюджетът за Ип 3.2. ще бъде 200 000 000 лева

- ОП Регионално развитие: Управляващ орган е Министерството на регионалното развитие. Ромските организации са представени от Лили Макавеева (Интегро) като пълноправен член и Даниела Михайлова (Инициатива за равни възможности) като заместник.

Подробно описание за начините на въвеждане на темата за интеграция на ромите се съдържа в документите за новия планов период, виж глава „ОП РЧР и ромска интеграция”.

## ГЛАВА 3

### Други структурни предпоставки

#### 3.1. Разработване на законодателна и нормативна рамка за изпълнение на НСИР

Никакви нормативни или законодателни промени не бяха извършени с цел улесняване изпълнението на НСИР на национално ниво през 2012–2015 г. Бяха пропуснати някои важни шансове:

- Работна група за предлагане на нормативни промени по отношение на изпълнението на НСИР бе създадена със Заповед на заместник министър-председателя Цветан Цветанов от 25 юли 2012 г. Групата бе създадена на административно (не политическо) равнище, съставена от експерти от всички заинтересовани министерства. Представители на ромски неправителствени организации също бяха включени в групата: те бяха избрани след процедура в Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. В Заповедта бе посочен краят на месец декември 2012 г. като краен срок за представяне на предложения за нормативни промени в Министерски съвет. Покъсно срокът бе удължен до края на февруари 2013 г. Оставката на правителството през февруари 2013 г. попречи на групата да предложи предложения за законодателни и нормативни промени. Групата не бе възстановена след избора на новия парламент и новия Министерски съвет.

Наличието на работна група за предлагане на нормативни промени по отношение на изпълнението на НСИР бе положителен факт. Въпреки това нейната ефективност бе много ограничена поради състава ѝ (групата включваше експерти без политически мандат, които

не могат да вземат политически решения за по-дълбоки промени), а при липсата на силна политическа воля никакви промени не могат да бъдат одобрени. В резултат на това Групата не доведе до никакви резултати.

- Новият Закон за образованието не бе одобрен: процесът на подготовка на нов Закон за предучилищното и училищното образование започна през 2009 г. Благодарение на застъпническите усилия, предприети от Център Амалипе, Фондация СЕГА и други ромски и проромски неправителствени организации проектозаконът, представен в Народното събрание през 2012 г., съдържаше няколко важни елемента, които биха подпомогнали образователната интеграция (включително и член, забраняващ сегрегиранияте паралелки в училища с ученици от различни етноси). Тези текстове бяха одобрени от парламентарната комисия по образование, както и целия закон. Независимо от това оставката на Парламента, както и липсата на достатъчно политическо внимание към развитието на българското образование, остави Закона за предучилищното и училищното образование извън парламентарния дневен ред и той не бе гласуван. Новият парламент (сформиран след парламентарните избори през октомври 2014 г.) съобщи, че работи по подготовката на Закон за образованието, който ще се базира на проектозакона от 2012 г. Сложната конфигурация на новия парламент (осем партии и флуидно мнозинство по много от законопроектите) вероятно ще доведе до трудно приемане на закона и до отстъпление от негови принципи позиции. Дали текстовете, подпомагащи образователната интеграция, също ще отпаднат – в новия Парламент са представени две ултранационалистически партии/коалиции – все още не може да се каже.

### **3.2. Развитие на институционалната рамка за изпълнение на НСИР**

Част „VII. Механизми за изпълнение на интеграционна политика” от Националната стратегия за интеграция на ромите отново потвърди съществуващата институционална рамка и разпределението на отговорностите. Институциите на изпълнителната власт запазиха своята роля за управление на политиките за интеграция в съответната област (например Министерство на образованието е отговорно за образователна интеграция и т.н.), координиращата роля на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси беше също потвърдена. Единственото нововъведение бе едно изречение в Плана за действие, което предвижда да бъде създадена на политическо ниво Междуправителствена работна група за ресурсно обезпечаване на интеграцията на ромите под патронажа на министъра на средствата от ЕС. Стратегията призовава за „формиране и поддържане на необходимия административен капацитет в ключовите отговорни институции”, което е очевидна необходимост, имайки предвид липсата на административна инфраструктура, която се занимава с интеграцията на ромите в ключови министерства в момента.

През отчетния период единствената значима промяна в институционалната рамка за изпълнение на НСИР беше, че Междуправителствената работна група за ресурсно обезпечаване на интеграцията на ромите бе официално създадена със заповед Р-193/02.08.2012 на министър-председателя. През първите няколко месеца след създаването си групата започна активна дейност, като прие План „Програми за изпълнение на НСИР”, започна стандартизирането на интеграционни интервенции и т.н. След правителствените промени през 2013 г. статутът на Междуправителствената група бе понижен – от политически експертен, като неин председател стана Секретарят на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (вместо Министъра по управление на средствата от ЕС).

Самата група бе прехвърлена към Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси. Впоследствие тя на практика престана да функционира.

Наличието на Междудевомствена работна група за ресурсно обезпечаване на интеграцията на ромите (в нейния политически формат) бе основната добра практика от България, посочена в Доклада на Европейската комисия „Стъпки напред в прилагането на националните стратегии за интегриране на ромите” от 2013 г. Понастоящем групата на практика не съществува. Адекватна форма за възстановяване на дейността ѝ е подкомитет „Ромска интеграция” към Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство.

През разглеждания период се стигна и до значително влошаване на административната рамка за изпълнение на НСИР: ромските организации напуснаха Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси (НССЕИВ). Това се случи на 8 април 2013 г.<sup>1</sup>, след като Съветът не реагира на няколко случая на етнически мотивирани убийства на цяло ромско семейство и няколко други роми. Ромските неправителствени организации изискаха дълбока институционална промяна на НССЕИВ<sup>2</sup> и бойкотираха работата му, докато не са обсъдени предложенията им.

От години НССЕИВ има много ниска легитимност и няма реална власт. След бойкота на ромските НПО той бе оставен без никаква легитимност. Това е един важен факт, тъй като Секретариатът на НССЕИВ е национална точка за контакт за НСИР. Времето за дълбоко реструктуриране на НССЕИВ и неговия секретариат дойде през 2013 г., но въпреки смяната на няколко български правителства оттогава никакви стъпки за промяна не бяха предприети.

---

<sup>1</sup> <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1549&lang=2>

<sup>2</sup> <http://nccedi.government.bg/page.php?category=151>



### 3.3. Областно и общинско планиране

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите изисква всички общини да подготвят и приемат Общински годишни планове за ромска интеграция. През втората половина на 2012 г. Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ) инициира процес на подготовка на общинските планове, като в това усилие бяха включени и областните администрации: от тях бе изискано да изработят Областни планове за изпълнение на НСИР.

По този начин до края на март 2013 г. всички области подготвиха Областни стратегии за изпълнение на НСИР и 219 общини (от общо 264), изготвиха и одобриха Общински планове за ромска интеграция за 2013–14 г. Процесът на подготовка на Общински планове за интеграция на ромите за периода 2015–2020 г. стартира по инициатива на ромски организации<sup>3</sup>, като Секретариатът на НССЕИВ се присъедини впоследствие. До края на 2014 г. няколко общини приеха свои планове за 2015–20 г. (В. Търново и др.), а повечето от останалите го направиха в началото на 2015 г.

Усилията за подготовка на общински планове/областни стратегии за интеграция на ромите са крачка напред за ангажиране на по-широк набор от заинтересовани страни, особено за ангажиране на местната власт. В същото време едва ли може да се очаква тези документи да доведат до сериозна промяна на местно ниво, тъй като:

1. Няма визия за „свежи” (допълнителни) финансови ресурси за изпълнение на общинските планове, особено по отношение на първия пилотен проект (планове за 2012–14 г). Общините няма да получат допълнително пари, за да реализират своите интеграционни дейности, но се очаква да отделят пари в рамките на техните бюджети. Като резултат изготвените документи обобщиха някои основни дейности, изпълнявани от определената община,

---

<sup>3</sup> Център Амалипе, Сдружение „Свят без граници” – Стара Загора, Сдружение „Нов път” – Хайредин, Ромска академия за култура и образование – Сливен и др.

които включват ограничени дейности с фокус към ромите. Имаше само някои нови дейности. Това означава, че общинските планове за 2012–2014 г. могат да бъдат определени повече като „педагогически“, отколкото като планов документ.

Относно Общинските планове 2015–20 г. тази слабост е частично компенсирана: в тях са заложени дейности с надежди за финансиране от различните оперативни програми, съфинансирани със средства от европейските фондове. Това предполага, че съответните общини ще трябва да разработят проекти и да разчитат, че те ще бъдат одобрени, а впоследствие – успешно осъществени. И в новите Общински планове не е заложено финансиране от държавния бюджет, тъй като такава не се очаква.

2. Участието на ромската общност е препоръчително, но не гарантирано: Реално ромско участие се наблюдава главно в райони с активни ромски неправителствени организации: Център Амалипе, Интегро, Свят без граници, Центровете за развитие на общността, създадени в 11 общини и т.н. При изработването на Общинските планове имаше добри примери за участие на ромската общност, но те бяха малко в сравнение с общия брой на общините в България.

### **3.4. Ромско участие и участие на гражданското общество**

Рамката на ЕС за НСИР изисква стратегиите да се „проектират, изпълняват и контролират в тясно сътрудничество и постоянен диалог с ромското гражданско общество, регионалните и местни власти“. Следвайки това изискване, през 2011 г. бе организиран консултативен процес, който включваше ромските НПО в подготовката на НСИР и Плановите за действие. Почти половината от членовете на работната група, която подготви документите, бяха представители на неправителствени организации<sup>4</sup>. През октомври 2011 г. коалиция от

---

<sup>4</sup> The Group was formed through Order of the Prime Minister Boyko Borissov.

ромски организации в тясно партньорство с НССЕИВ организира четири конференции, посветени на основните приоритети на НСИР, които се проведеха в различни региони на България. Десетки ромски активисти участваха в различните форуми за обсъждане на стратегията и представиха своите предложения.

В същото време резултатите от това сътрудничество не могат да бъдат оценени по еднозначен начин. Две от ключовите предложения на гражданските организации – името на Стратегията и идеята да бъде одобрена от парламента – бяха включени и направиха Стратегията по-качествена. В същото време много от останалите основни предложения бяха отхвърлени без обяснение. Например частите за здравеопазване, жилищното настаняване и заетостта от Плана за действие не включват нищо от десетките разумни предложения на неправителствените организации и независими експерти. Някои от най-важните предложения, включени в частта за образование, бяха пропуснати в последната версия. Приложението „Програми за изпълнение на НСИР” отпаднаха заради „административна грешка”. Тези примери оставиха повечето от ромските представители с впечатлението, че тяхното участие е по-скоро формално и че решенията са взети без тях. Това показва сериозни пропуски в консултативния процес, ръководен от НССЕИВ и неговия секретариат.

През 2012–2014 г. бе постигнато известно подобрене в няколко посоки:

- Министърът по управление на средствата от ЕС Дончев инициира прозрачна процедура за избор на представители на неправителствените организации в Междуведомствената работна група за ресурсно обезпечаване на интеграцията на ромите. Представителите на ромски НПО изиграха много активна роля в Групата и определиха дневния и ред на равно с институциите.
- Управляващите органи на някои оперативни програми инициираха прозрачна процедура за избор на представители на НПО в работната група за изготвяне на Споразумението за партньорство и на новите програми. В Групата за изготвянето на новата

- ОПРЧР ромските неправителствени организации бяха определени като отделна категория и избираха своите представители. Те изиграха много активна роля в групата и определиха в голяма степен текстовете, касаещи ромите в новата ОПРЧР. Представители на ромските неправителствени организации бяха избрани също така и в работните групи, които подготвят ОП „Добро управление” и ОП „Наука и образование за интелигентен растеж”.
- Представители на ромски НПО в Комитета за наблюдение на ОПРЧР 2007–2013 г. изпълняваха активна роля и допринесоха значително за свързване на програма с НСИР в рамките на предходния период. През 2014 г. неправителствените организации, работещи за интеграция на ромите, избраха свои представители в Комитетите за наблюдение на ОП „Развитие на човешките ресурси”, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж” и ОП „Региони в растеж”.

В същото време значително влошаване в консултативния процес, ръководен от НССЕИВ, бе отбелязано през 2013 г. Както бе посочено по-горе, най-големите ромски НПО напуснаха Съвета и изискаха реформа, която ще позволи реален консултативен процес. До този момент правителството не обърна внимание на тези искания. С висока степен на увереност можем да твърдим, че консултативният процес, ръководен от НССЕИВ, е в дълбока криза и е необходима кардинална реформа.

## ГЛАВА 4

### **Споразумението за партньорство 2014–2020 г. и ромската интеграция**

На 7 август 2014 г. Европейската комисия одобри предложеното от българското правителство Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014–2020 г. То бе резултат от дълъг преговорен процес, в който участваха три правителства и стотици неправителствени организации, университети, експерти и други заинтересовани страни. Изработването му започна още в края на 2012 г., като одобреният вариант бе четвъртият, изпратен до Европейската комисия.

Споразумението за партньорство очертава помощта на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за устойчив, приобщаващ и интелигентен растеж на България до 2020 г. Имайки предвид ограниченията и трудностите, с които се сблъсква националният бюджет, Споразумението представлява най-голямата инвестиционна програма за следващите години. Посоченото важи с особена сила за политиките за интеграция на ромите. От една страна, дори във времената на икономически подем и голям бюджетен излишък, те не бяха финансирани с национални средства, а разчитаха основно на предприсъединителните и на структурните фондове. С висока степен на вероятност може да се очаква, чрез през следващите 7 години усилията за ромска интеграция ще бъдат финансирани главно чрез ЕСИФ. От друга страна, дори професионално неизкушеният наблюдател си дава сметка, че с оглед на демографските реалности ромската интеграция е необходимо условие за посочения растеж и в трите му части.

Настоящата глава прави кратък преглед на текстовете в Споразумението за партньорство, които описват помощта на ЕСИФ за по-

литиките за ромска интеграция. Тя аргументира (на базата на текстовете от Споразумението) следните твърдения:

1. Европейските фондове ще подкрепят финансово изпълнението на политиките за интеграция на ромите: три от поставените тематични цели не могат да бъдат изпълнени без реален напредък в интеграционната политика. С европейски средства ще бъдат реализирани дейности, които покриват основните приоритети от Националната стратегия за интегриране на ромите: повишаване нивата на заетост, подобряване достъпа до образование, качествени здравни и социални услуги, преодоляване на антиромските стереотипи, строителство на социални жилища за уязвими групи и др. Т.е. най-пряко обвързани с ромската интеграция ще бъдат оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“, „Наука и образование за интелигентен растеж“, „Региони в развитие“, както и Програмата за развитие на селските райони.
2. Въздействието на ЕСИФ спрямо ромите ще следва децентрализиран подход, т.е. ще бъде финансово подкрепено изпълнението на Общинските планове за интегриране на ромите 2014–20 г., които са определени като „основният инструмент за изпълнение на интеграционната политика“. Този подход определено е по-ефективен, защото отчита многообразието от условия, при които живеят ромите в различните региони и общини, както и многообразието от проблеми, с които се сблъскват. Големият въпрос е доколко са създадени подходящи условия за неговото прилагане. Имаме достатъчно основания да твърдим, че такива по-скоро не съществуват понастоящем, като описаните по-долу особености са само част от аргументите за това твърдение.
3. Институционалната рамка за ромска интеграция, описана в Споразумението, преповтаря съществуващите понастоящем институции: Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, неговите Секретариат и комисии. Те реално нямат правомощия относно планирането на ресурсите на ЕСИФ, конкретните операции, които ще бъдат обявени, както

и относно конкретните интегрирани проекти, които ще подават общините и другите бенефициенти на местно ниво. Т.е. описаната институционална рамка е неподходяща за децентрализирания подход и са необходими сериозни промени в нея.

4. Предложена е географска концентрация на интеграционните дейности в т. нар. „социални зони на въздействие“ в големите градове. Това предложение е неосъществимо и погрешно: в големите градове живеят едва 36% от ромите и макар те да са особено видими, интеграционната политика би претърпяла пълен неуспех, ако не достигне и до ромите в т. нар. „селски райони”.
5. Споразумението препоръчва, но не дава гаранции за т. нар. „многофондови интервенции“, които комбинират финансиране от различни програми и съчетават „меки“ и „твърди“ мерки. Точно такива интервенции са ключови за ромската интеграция и за избрания децентрализиран подход. За съжаление одобреното на 10 май Постановление 107 на Министерски съвет не дава надежда за намаляване на бюрократичната тежест при многофондови интервенции. Което вероятно ще откаже много от общините да кандидатстват с интегрирани проекти или ще отнеме твърде голяма част от времето на екипа на проекта за работа, която е свързана с отчетност, а не с изпълнение на същинските проектни дейности.

Главата завършва с няколко основни извода. Споразумението за партньорство поставя основа за насочване на сериозен ресурс от европейските фондове за ромска интеграция, която трябва да бъде развита в конкретните оперативни програми. Избран е правилен подход, но не са обезпечени подходящите институционална рамка и нормативна основа за многофондови интервенции. Предложена е и неподходяща географска концентрация. Посочените слабости следва да бъдат отстранени (чрез нормативни промени на национално ниво) – в противен случай е реална опасността общините да не използват наличния ресурс за интеграционни проекти или той да не доведе до реален напредък на процеса на ромска интеграция.

## 4.1. Ромите и ромската интеграция в Споразумението за партньорство

За разлика от първия работен вариант на Споразумението (април 2013 г.)<sup>1</sup>, в който ромите и ромската интеграция почти не бяха включени експлицитно, одобреното Споразумение представя ромската тема в няколко от своите глави и раздели. Текстовете, описващи статуса на ромите, са включени в глава „Фактори, обуславящи растеж“: особено в раздел „Растеж, основан на човешкия капитал“, при представянето на предизвикателствата в сферите здравен статус и здравеопазване, образование, заетост, социално включване и намаляване на бедността<sup>2</sup>. Включените текстове се базират на информация от НСИ и от последното Преброяване на населението. Макар те да се отнасят само до тази част от ромите, които се декларират като такива<sup>3</sup>, текстовете отразяват сравнително коректно състоянието на ромската общност. Те не са изведени в част 1.1.4., съдържаща SWOT анализ на основните фактори за развитие, което индикира определено неочаквано на важноста на ромската тема за цялостното развитие на България<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014–2020 г., 15 април 2013 г. Налично на: <http://eufunds.bg/bg/page/993>

<sup>2</sup> Виж: Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014–2020 г., с. 15, 19, 21, 22. Налично на: <http://eufunds.bg/bg/page/993>

<sup>3</sup> Добре известен факт, отразен в Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите, както и в ред международни документи (вкл. Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите) е, че близо 60% от групите и гражданите, определяни от околното население като „цигани/роми“, се декларират по друг начин – като турци, българи, власи, други или не се самоопределят.

<sup>4</sup> Първоначалният вариант на Споразумението от април 2013 г., който бе изработен най-вече от представители на администрацията в националните институции, не съдържа много от тези текстове. Интересно е да се анализира каква част е включена в резултат от коментари на НПО и Европейската комисия, доколкото те водят до по-сериозна оценка на мястото на ромите като фактор за развитие. Това би могло да бъде тема за отделно изследване.



Цели, свързани с ромската интеграция, са включени в част „1.1.5. Стратегически приоритети за финансиране по ЕСИФ“ и в глава „1.3. Избор и обосновка на тематичните цели, основни резултати по тематични цели и по фондове“. Това е от особена важност не само заради вътрешната кохезия на текста – предизвикателствата, посочени в предходните глави и части трябва да бъдат адресирани чрез ЕСИФ, респективно – чрез тематични цели и резултати. Важно е също така, че това ще позволи средства от ЕСИФ да бъдат използвани за изпълнение на политиките за ромска интеграция.

Мерките за подкрепа на ромската интеграция попадат във всички подприоритети на приоритет 1 „Образование, заетост, социално включване и здравеопазване за приобщаващ растеж”<sup>5</sup>. Те формират важна част от дейностите, които ще се финансират в рамките на Тематична цел 9 „Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността и дискриминацията“, а също така са включени в тематични цели 8 „Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила“ и 10 „Инвестиции в образование, обучение и в професионална квалификация за умения и учене през целия живот“<sup>6</sup>.

В най-голяма степен стратегията за подкрепа на ромската интеграция чрез фондове на ЕС е представена в част 3.1.5. „Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социално изключване“. Там са описани подхода, институционалната рамка, типовете дейности, които ще бъдат подкрепяни, основните потребности на целевата група и евентуалната географска концентрация на въздействието. Тази част е описана в детайли по-долу.

---

<sup>5</sup> Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014–2020 г., с. 71-79. Налично на: <http://eufunds.bg/bg/page/993>

<sup>6</sup> Споразумение за партньорство..., с. 109-111.

Приложение 3. „Преглед на изпълнението на предварителните условия“ също съдържа текстове, описващи изпълнението (определено като „частично“) на предварителна условност 9.2. „Национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите”.

#### **4.2. Интегриран и децентрализиран подход за адресиране на специфичните нужди на ромите**

На пръв поглед част „3.1.5. Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социално изключване“ изглежда (поне частично) вътрешно-противоречива и еклектична. Вътрешното противоречие идва от това, че в началото ѝ са посочени 6 групи, спрямо които ще се приложи интегриран подход чрез Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), а впоследствие е описано въздействието върху 4 групи, несъвпадащи напълно с посочените първоначално 6. Застрашените от дискриминация и/или социално изключване групи, идентифицирани в началото на част 3.1.5. са:

- хора, живеещи в бедност и материални лишения;
- икономически неактивни и дълготрайно безработни лица;
- деца и младежи, в т.ч. настанени в специализираните институции за деца;
- хора с увреждания, в т.ч. настанени в специализирани институции;
- възрастни хора, които не могат да разчитат на подкрепата на близки и роднини;
- представители на уязвими етнически общности като ромите.<sup>7</sup>

Впоследствие е анализирано въздействието спрямо: хората в риск от бедност и социално изключване, младите хора между 15 и 24-годишна възраст, етническите общности/ромите и хората с увреждания.

---

<sup>7</sup> Споразумение за партньорство... , с. 150.

Частта изглежда като механичен сбор от текстове, описващи подкрепата за четирите основни групи, тъй като те следват различни подходи. Така например спрямо хората в риск от бедност ще се прилага „превантивен подход”, т.е. ще бъдат предприети действия за отстраняване на причините на бедността и социалното изключване<sup>8</sup>, спрямо младите хора подходът ще включва и тяхното активиране. И в двата случая подкрепата ще се предоставя чрез централизирани на национално ниво дейности, което предполага, че ще бъде осъществена чрез процедури за директно предоставяне на средства – на Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане и други конкретни бенефициенти. Доколкото този подход е ефикасен и ефективен спрямо посочените целеви групи, е друг въпрос. Спрямо ромите е избран друг подход, а именно – децентрализация на интервенцията. Т.е. „ЕСИФ ще подкрепят реализацията на областните стратегии и общинските планове за действие за интегриране на ромите... Подкрепата ще бъде предоставена основно чрез финансиране на интегрирани проекти с бенефициенти общините и други заинтересовани страни на местно ниво”<sup>9</sup>. За да се избегне впечатлението за механичност и дори еклектичност, частта можеше да бъде разделена на подчасти: вярно е, че Споразумението спазва формуляр, зададен от Европейската комисия на всички държави членки, но той не изключва по-прецизно детайлизиране и не би следвало да се възприема като „свещена книга“, изключваща всякакви интерпретации.

Текстовете, описващи въздействието на ЕСИФ спрямо ромите в част 3.1.5. от финалния вариант на Споразумението за партньорство, са значително по-детайлно и по-добре разработени от аналогичните текстове в предходните (работни) варианти. На мястото на скромните 19 реда от първия работен вариант (април 2013 г.), окончателният текст предлага доста по-подробно описание на подхода, институционалната рамка, типовете дейности за подкрепа, основните потреб-

---

<sup>8</sup> Споразумение за партньорство..., с. 150.

<sup>9</sup> Споразумение за партньорство..., с. 150.

ности на целевата група и евентуалната териториална концентрация на въздействието. По същество, между първия и последния вариант няма съществени концептуални различия: по-детайлното описание е свързано с предоставянето на повече информация, а не с развитието на нови идеи и виждания. Това едва ли е изненадващо, тъй като 2013 и първата половина на 2014 г. не бяха свързани с някакъв реален напредък при изпълнението на интеграционната политика, който да доведе до нови идеи.

Както се посочи по-горе, подходът на въздействие на ЕСИФ спрямо ромите ще бъде децентрализиран, т.е. ще бъде подкрепено с финансов ресурс изпълнението на Общинските планове за интегриране на ромите 2014–20 г., които са определени като „основния инструмент за изпълнение на интеграционната политика”<sup>10</sup>. Този подход определено е по-ефективен, защото отчита многообразието от условия, при които живеят ромите в различните региони и общини, както и многообразието от проблеми, с които се сблъскват. Основите на децентрализирания подход бяха поставени още от Националната стратегия за интегриране на ромите, в която залегна изискването всяка община да изработи и приеме с решение на общинския съвет Общински план за интегриране на ромите. Подобен подход бе имплицитно прилаган и през изминалия програмен период, когато почти всички интервенции, насочени към ромите в рамките на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и ОП „Регионално развитие“ бяха разпределени чрез конкурентен подбор на проекти към бенефициенти на местно ниво (общини, училища, НПО)<sup>11</sup>.

Големият въпрос в случая е доколко в Споразумението са посочени като създадени необходимите институционални и нормативни предпоставки за прилагането на този подход. Детайлният анализ на

---

<sup>10</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.

<sup>11</sup> Единственото изключение – опитът да се повиши капацитета на Агенцията по заетостта за работа с уязвими групи и в частност с ромите чрез директно предоставяне на средства на АЗ е провали напълно точно в частта си за ромите, като от назначените 350 трудови посредници едва няколко бяха от ромски произход.

Споразумението, както и на други документи, които са част от националната нормативна база, дават по-скоро отрицателен отговор на поставения въпрос.

Още в тази част на Споразумението могат да бъдат открити „подводни камъни“, които ще възпрепятстват прилагането на иначе правилния подход. Текстът неколкостранно указва, че общинските проекти трябва да следват и доразвиват „пилотния модел от периода 2007–2013 г. за интегрирани инвестиции за маргинализираните общности, живеещи в социални жилища“<sup>12</sup>. Очаква се, че „пилотният модел ще предложи добри практики и технически инструменти за изпълнение на плановете...“<sup>13</sup>. Посоченият пилотен модел се отнася до мярка за строителство на социални жилища за уязвими групи, финансирана от ОП „Регионално развитие“, допълнена с мярка за подобряване на достъпа до образование, заетост и социални услуги за настанените в тези жилища, финансирана от ОП „Развитие на човешките ресурси“. Макар и добре замислена<sup>14</sup>, интегрираната интервенция трудно би предоставила модел, който да бъде следван от останалите общини поне поради три причини. Първо, тя се реализира в малък брой общини – Девня, Дупница и Видин, което е недостатъчно предвид голямото многообразие от условия, при които живеят ромите в страната. Много от общините в България се сблъскват с други проблеми от тези в посочените три града и моделите, създадени там, няма да са приложими за тях. Второ, пилотната интервенция натрупа и доста негативен опит. Тя не се случи в 2 големи града – Бургас и Варна, поради реакция от страна на ултранационалисти, които успяха да увлекат и по-широки слоеве от гражданството. Затова общините отказаха предоставените им средства и понастоящем нито общините, нито Управляващите органи на двете програми имат познания как да се справят с подобна ситуация. Определено е необходимо този

---

<sup>12</sup> Споразумение за партньорство..., с. 150.

<sup>13</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.

<sup>14</sup> Дизайнът на операцията бе направен още през 2011 г., като с него се ангажира тогавашният министър по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев.

негативен опит да бъде анализиран и да се изведат изводи какви дейности за промяна на нагласите да предшестват/съпътстват такъв вид проекти. Трето, пилотната интервенция стартира късно и ще се реализира до 2015 г. Би било погрешно и дори опасно да се чака нейният край, последваща оценка и едва тогава да се пристъпва към финансирането на проекти на други общини. Това ще отложи старта едва към 2017 г., което би било сериозна стратегическа грешка.

Друг „подводен камък“ е забавянето в изработването на Общинските планове за интегриране на ромите 2014–20 г. и неяснотата на тяхното качество. В част 3.1.5. е посочено, че те ще бъдат изработени до края на 2014<sup>15</sup>. Подобни Планове бяха изработени, но за периода 2012–2013 г., в края на 2012 г. от 220 общини. Почти всички планове само обобщаваха дейности, които общините така или иначе извършват и нямаха предвидено финансиране. Т.е. те така или иначе не можеха да послужат като основа за интегрирани проекти, които да доведат интеграционния процес до ново състояние, тъй като за общините бе ясно, че финансиране през 2013 г. няма да има. Пилотно упражнение по изработване на новите Общински планове за интегриране на ромите 2014–20 г. бе иницирано от ромски неправителствени организации<sup>16</sup> в 23 общини през първата половина на 2014 г. Очаква се в национален мащаб такива планове да бъдат изработени в началото на 2015 г. Все още обаче не е ясно дали новите документи няма механично да преповторят предходните: ако това се случи, те определено няма да бъдат основа за качествени общински проекти, а само ще повтарят вече извършвани дейности.

Така подкрепата на ЕСИФ за процеса на ромска интеграция се оказва напълно зависима от желанието и възможностите на общините да изработят качествени и иновативни планове. Т.е. в общините, които нямат политическа воля или административен капацитет за това, промяна няма да има. Този риск навярно е неизбежен при

---

<sup>15</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.

<sup>16</sup> ЦМЕДГ „Амалипе“, СНЦ „Свят без граници“, СНЦ „Нов път“ и Ромска академия за култура и образование.

прилагането на децентрализиран подход, но Споразумението не предвижда никакви механизми за неговото компенсиране. Така например предложението на неправителствени организации да бъде поставена предварителна условност (*ex-ante conditionality*) пред общините да имат одобрени и оценени по ясни критерии Общински планове за интегриране на ромите 2014–20 г., за да използват ЕСИФ, не е включено в Споразумението за партньорство.

Друг, още по-сериозен риск пред прилагането на децентрализирания подход може да бъде открит при прегледа на националната нормативна рамка за използване на ЕСИФ. Постановление на Министерски съвет 107/10.05.2014 г. съдържа специален раздел „Интегрирани проектни предложения“ (чл. 30), което е важна стъпка за нормативното регулиране на проектите, които ще бъдат финансирани от 2 или повече програми. Както бе посочено по-горе, това е от особена важност за проектите за изпълнение на Общинските планове за интеграция, доколкото те комбинират „меки“ и „твърди“ мерки и би следвало да бъдат финансирани от 3 програми – ОП „Развитие на човешките ресурси“, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в развитие“ или Програмата за развитие на селските райони. Посоченият раздел регулира това, че интегрираното проектно предложение ще се подава пред един Управляващ орган: чл. 30, ал. 1, т. 2-6<sup>17</sup>. За съжаление, предвидено е бенефициентът на одобрения проект да сключва отделен договор с всяка от програмите, които финансира проекта – чл. 30, ал. 1, т. 7<sup>18</sup>. Това означава, че бенефициентът ще се отчита на всяка от програмите. В случаите с проектите за изпълнение на Общинските планове за интеграция това ще означава отчитане пред 3 Управляващи органа, което е свързано с огромна бюрократична тежест. Това ще демотивира много от общините да подадат интегрирани проектни предложения или ще

---

<sup>17</sup> Постановление на Министерски съвет 107 / 10.05.2014 г., с. 18-19. Налично на: [http://pris.government.bg/prin/document\\_view.aspx?DocumentID=P1YxS/%2b9VB4HZ3RJbOWISA==](http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=P1YxS/%2b9VB4HZ3RJbOWISA==)

<sup>18</sup> Постановление на Министерски съвет 107 / 10.05.2014 г., с. 19.

отнеме голямата част от времето на екипа на проекта, т.е. екипите ще се занимават основно с отчетност, а не с осъществяване на същинските дейности за интеграция.

Очевидна е необходимостта от промяна в ПМС 107/10.05.2014, която да намали бюрократичната тежест пред бенефициентите, изпълняващи интегрирани проекти и да позволи проектите не само да се подават пред една програма, но и да се отчетат пред един Управляващ орган. В противен случай е много висок рискът да не бъдат подадени интегрирани проекти за изпълнение на Общинските планове за интеграция на ромите, което напълно ще блокира избрания децентрализиран подход.

### **4.3. Институционална рамка**

Сравнително детайлно част 3.1.5. описва институционалната рамка за изпълнение на интеграционната политика. Сериозно внимание е отделено на Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (НССЕИВ), Секретариата на НССЕИВ, функциониращите към Съвета Комисия за изпълнение на Националната стратегия за интегриране на ромите и Работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС.

Това, което не става ясно, е доколко тази институционална рамка може да повлияе помощта от ЕСИФ при избрания децентрализиран подход. Текстът подава две насоки за положителен отговор на този въпрос. В същото време детайлният им анализ сочи, че положителният отговор е по-скоро несъстоятелен.

В описанието на институционалната рамка е посочена Работната група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, „която подпомага общините при планиране на мерки, съфинансирани от ЕСИФ в тази сфера в съответствие с общинските планове за действие за периода 2014-2020.”<sup>19</sup>, а също така „подпомага

---

<sup>19</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.



процеса на координация на интегрираните интервенции, които засягат две или повече програми/инструменти”.<sup>20</sup> Ако посочената група имаше реалните правомощия да изпълнява тези две задачи, тя щеше да е достатъчна, за да твърдим, че е налице подходяща институционална рамка за избрания децентрализиран подход. За съжаление, поне в тази си част, текстът на Споразумението не отразява реалното състояние на нещата. Работната група не подпомага общините в разработването на техните планове, мерки и проекти, а и нейната структура – обединяваща институции и организации, работещи на централно ниво – категорично не е пригодена за това. За съжаление Работната група понастоящем не е в състояние също така да планира и координира интегрирани операции, финансирани от различните финансови инструменти на ЕС, макар това да бе една от основните функции, с които бе създадена през 2012 г. Първоначално тази структура бе създадена на политическо ниво: неин председател бе Министърът по управление на средствата от ЕС, а членове – ресорните заместник-министри, ръководители на Управляващите органи на ключови оперативни програми и Програмата за развитие на селските райони (плюс представители на ромски НПО с доказана експертиза в сферата). В този си формат Работната група можеше да планира интегрирани интервенции и го направи по отношение на описаната по-горе операция за строителство на социални жилища, заетост, образование и социални услуги, наречена в Споразумението „пилотен модел“. През октомври 2013 г. Работната група бе реструктурирана, като нивото ѝ бе сведено от политическо на административно: председател вече е секретарят на НССЕИВ, а членове са представители (не ръководители) на Управляващите органи. В този си формат Работната група на практика не може да планира операции – нито многофондови, нито дори еднофондови.

В допълнение, посочено е, че Секретариатът на НССЕИВ е включен като конкретен бенефициент по ОП „Развитие на човешки-

---

<sup>20</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.

те ресурси“ „... където се предвижда да се финансира изработването на система за мониторинг и контрол за изпълнението на Националната стратегия.”<sup>21</sup> Изработването на такава система е поставено и като част от предварителната условност 9.2. „Национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите”<sup>22</sup> Ролята на НССЕИВ като координатор на наблюдението и оценката на изпълнението на интеграционната политика съответства на децентрализирания подход за нейното изпълнение, тъй като е необходим независим (от общините) мониторинг. Но това само по себе си не е достатъчно, за да гарантира прилагането на децентрализирания подход.

В резултат на всичко посочено остава сериозно съмнение доколко представената институционална рамка може да обслужва прилагането на децентрализиран подход, при който изпълнението на интегрирани общински проекти е „основен инструмент за изпълнението на интеграционната политика“. Делегирането на ресурси за изпълнението на общински проекти ще става от съответните Управляващи органи, спрямо които НССЕИВ няма никакви правомощия – освен участие в Комитетите за наблюдение, съвместно с десетки други институции и организации. Начин това да се промени е като се върне политическият характер на Междуведомствената работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС.

По същество Съветът и неговата администрация нямат правомощия и спрямо общините (и останалите възможни бенефициенти), които ще изпълняват интегрирани проекти. Понастоящем НССЕИВ няма капацитета да ги подпомогне методически и технически. Начин това да се промени е като се делегират ресурс и правомощия на НПО с доказана експертиза в тази посока.

Допълнително предизвикателство пред институционалната рамка е фактът, че през 2013 г. повечето от ромските организации, особено

---

<sup>21</sup> Споразумение за партньорство..., с. 151.

<sup>22</sup> Липсата на разработена система за мониторинг е една от основните причини Европейската комисия да не признае тази условност за изпълнена, а само за частично изпълнена.

но тези с доказан капацитет за дейност на национално ниво, напуснаха НССЕИВ поради ограничените му правомощия и неефективността му<sup>23</sup>. Това е отчетено като сериозна слабост и в публикувания от Европейската комисия на 4 април Доклад за изпълнението на Рамката на ЕС за национални стратегии за интеграция на ромите. Документът ясно изисква политическо ръководство на Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, както и възстановяване на диалога с ромското гражданско общество<sup>24</sup>.

#### **4.4. Териториална концентрация**

Споразумението за партньорство предлага и определена географска концентрация на помощта от ЕСИФ за ромска интеграция: „... мерките за подкрепа на маргинализираните групи ще се осъществяват на територията най-вече на социалните зони за въздействие в ИПГВР, където са включени квартали с компактно ромско население.“<sup>25</sup> Т.е. в тази си част Споразумението предвижда концентрация на въздействието в т. нар. „градски“ или „урбанизирани“ общини, защото само те изработват Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, при това в техните социални зони за въздействие.

Посочената географска концентрация влиза в противоречие с всички други части от Споразумението, описващи въздействието на ЕСИФ в ромска общност. Както при описанието на факторите, обуславящи растеж, така и при определянето на стратегическите приоритети за финансиране се описват и визират ромите от всички общини,

---

<sup>23</sup> Виж <http://www.amalipe.com/index.php?nav=news&id=1542&lang=1>

<sup>24</sup> European Commission, Commission Staff Working Document accompanying the Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies, p.10, April 2014. Available at: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_209\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_209_2014_en.pdf)

<sup>25</sup> Споразумение за партньорство..., с. 152.

а не само от урбанизираните. Избраният децентрализиран подход за подкрепа също се отнася до всички общини и няма логика да се подпомага изпълнението на интегрираните проекти единствено на градските центрове. От тази гледна точка абзацът, указващ географската концентрация, би следвало да се интерпретира по-скоро като индикация, че въздействието в урбанизираните общини следва да е концентрирано в социалните зони, а не като ограничение за участието на селските общини.

Евентуалната географска концентрация единствено в общините, избираеми по ОП „Региони в растеж“ и по-точно – в социалните зони за въздействие, е неприложима и дори погрешна. Както е посочено в самото Споразумение, „В градовете, за които са подготвени ИПГВР, живеят 117 375 граждани, определили се като роми, които представляват две трети от всички роми, живеещи в градовете и 36.1% от всички роми в страната.”<sup>26</sup> Останалите 64% от ромите се сблъскват със същите проблеми на социалното изключване и би следвало да са част от интеграционната политика. Освен това част от ромските квартали в големите градове по една или друга причина не са включени в социалните зони за въздействие по ИПГВР.

Посоченото не означава, че географската концентрация е излишна. Но тя следва да бъде направена на базата на по-задълбочени социално-икономически и териториални показатели, които идентифицират най-маргинализирани общности и зони, а не чрез механичното им ограничаване до социалните зони на въздействие.

#### **4.5. ТПУ 9.2 „Ромско включване”**

Едно от иновативните неща, въведени от новия Европейски кохезионен политически пакет (EU cohesion policy package), е системата от предварителни условия (ex-ante conditionality), които всяка държава членка трябва да изпълни, за да получава помощ от ЕСИФ. Тя бе предложена (като част от цялостния политически пакет) от Европей-

---

<sup>26</sup> Споразумение за партньорство..., с. 152.

ската комисия чрез работния вариант на новите Регулации, публикуван още на 6 октомври 2011 г. След дълъг и противоречив преговорен процес, Европейският съвет и Европейският парламент одобриха новия Европейски кохезионен политически пакет за 2014–2020 г. през декември 2013 г. Той бе публикуван в Официалния вестник на ЕС на 20.12.2013 г.

Общите правила, отнасящи се до ЕСИФ<sup>27</sup>, поставят предварително условие „9.2. Въведена е национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“. Като критерии за постигането на това условие са посочени: „Въведена е стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите, която:

- определя постижими национални цели за интегриране на ромите за намаляване на разликите с останалата част от населението. Тези цели следва да обхванат четирите цели на ЕС за интегриране на ромите, свързани с достъпа до образование, трудовата заетост, здравеопазването и жилищното настаняване;
- идентифицира, когато е целесъобразно, микрорегионите в неравностойно положение или сегрегирани квартали, в които общностите са в най-неравностойно положение, като се използват вече наличните социално-икономически и териториални показатели (т.е. много ниско образователно равнище, дългосрочна безработица и т.н.);
- включва солидни методи за наблюдение, с които да се оценява въздействието на действията за интегриране на ромите, както и механизъм за преразглеждане, чрез който да се адаптира стратегията;
- е замислена, изпълнява се и се наблюдава в тясно сътрудничество и постоянен диалог с ромското гражданско общество, регионалните и местните органи“<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> REG. (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013.

<sup>28</sup> Official Journal of the EU, 20.12.2013. REG. (EU) No 1303/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013, p.130. Налично на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF>

Изпълнението на предварителните условия е анализирано чрез специален Анекс 3 към Споразумението за партньорство. В него е включена и информация за изпълнението на ТПУ 9.2., както и на поставените критерии. Като цяло, при налични опции за оценка „Да“, „Не“ и „Частично“, изпълнението на Условие 9.2. е оценено като „Частично“, а за критериите е посочено „Не“.

Прави впечатление, че в работните варианти на Споразумението и в частност на Анекс 3, изпратени от българското правителство, е предложена опция „Да“ (т.е. пълно изпълнение) както за ТПУ 9.2., така и за критериите. Европейската комисия е възразила на предложената оценка с три основни аргумента: не е налична функционираща национална система за мониторинг, не е налично адекватно териториално целеполагане, не е обезпечено финансирането на Общинските планове за интеграция на ромите<sup>29</sup>.

Включената в окончателния вариант на Споразумението оценка е по-скоро негативна и указва само частично изпълнение на предварителната условност, свързана с ромското включване. Тази оценка е значително по-адекватна спрямо реалностите в страната. Тя индикира необходимостта от реален напредък по изпълнението на критериите, тъй като по-нататъшно неизпълнение би могло да доведе до спиране на част от ЕСИФ.

#### **4.6. Основни изводи**

На базата на направения анализ могат да бъдат изведени следните основни изводи относно Споразумението за партньорство и цялостната рамка на подкрепа за ромската интеграция чрез ЕСИФ:

1. Споразумението за партньорство поставя основа за насочване на сериозен ресурс от европейските фондове – особено от ЕСФ, ЕФРР и ЕЗФРСР – за ромска интеграция. Тази основа трябва да бъде развита чрез конкретните програми, като ключови са ОП

---

<sup>29</sup> Европейска комисия, Коментари по Споразумението за партньорство с България, с. 15. Налично на: <http://eufunds.bg/bg/page/993>

„Развитие на човешките ресурси“, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, ОП „Региони в развитие“ и Програмата за развитие на селските райони. В посочените програми следва да бъдат заложени инвестиционни приоритети и примерни дейности, чрез които да бъде насочен ресурс от ЕСИФ за ромска интеграция.

2. Избран е правилен децентрализиран подход за подкрепа: чрез финансиране на проекти на широк спектър бенефициенти за изпълнение на Общинските планове за интегриране на ромите.
3. Не са обезпечени подходящите условия за прилагане на избрания децентрализиран подход. Институционална рамка, концентрирана върху НССЕИВ, неговият Секретариат и комисии не може да повлияе насочването на ресурси от ЕСИФ за изпълнение на интеграционни проекти, както и не може да подпомогне общините в подготовката и изпълнението на интегрирани общински проекти. За да се преодолее тази слабост е необходимо възстановяване на политическия характер на Междудементствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция, както и делегиране на правомощия и ресурс на неправителствените организации.

Освен това не е налична подходяща нормативна основа за многофондови интервенции. Необходима е промяна в ПМС 107/10.05.2014, която да намали бюрократичната тежест пред бенефициентите, изпълняващи интегрирани проекти и да позволи проектите не само да се подават пред една програма, но и да се отчитат пред един Управляващ орган.

4. Предложена е неподходяща териториална концентрация, ограничаваща се единствено до социалните зони за въздействие в урбанизираните общини. Тази концентрация е неприложима и погрешна, тъй като изключва две трети от ромите.
5. Посочените слабости следва да бъдат отстранени: чрез нормативни промени на национално ниво, както и чрез оперативните програми, които са в процес на изработване понастоящем. В

противен случай е реална опасността общините да не използват наличния ресурс за интеграционни проекти или той да не доведе до реален напредък на процеса на ромска интеграция. Освен това по-нататъшното неизпълнение на ТПУ 9.2. „Ромско включване“ би могло да доведе до спиране на част от ЕСИФ за България.



## ГЛАВА 5

### **ОП „Развитие на човешките ресурси” и ромската интеграция**

На 28 ноември 2014 г., Европейската комисия одобри Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“<sup>1</sup>, което я превърна в първата за България одобрена оперативна програма за периода 2014–2020 г. Тя очертава помощта на Европейския социален фонд за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в няколко ключови области: пазар на труда (вкл. младежка заетост, обучение и квалификация, борба с безработицата), социално включване (вкл. интеграция на ромите, деинституционализация, развитие на модерни социални услуги и социална икономика) и модернизация на публичните политики. ОПРЧР е една от трите програми, съфинансирани от Европейския социален фонд в България за периода 2014–20 г., заедно с ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Добро управление“. Имайки предвид ограничените възможности на държавния бюджет, посочените три програми вероятно ще са най-малката инвестиционна рамка за иновации на пазара на труда, социалното включване, образованието и обучението, както и модернизацията на публичните политики през следващите години.

Съгласно одобрения финансов план в периода 2014–2020 г. ОПРЧР ще разполага с бюджет от 2 млрд. и 136 млн. лв. с включено националното съфинансиране. В тази сума влизат 258 млн. лв. по Инициативата за младежка заетост. Близо 60% от бюджета на Програмата са предвидени по Приоритетна ос 1 за борба с безработицата сред уязвимите групи на пазара на труда, със специален акцент върху младежите, продължително безработните и по-възрастните хора.

---

<sup>1</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014–2020 г.. Налична на: [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/6946](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946)

Приоритет в програмата са и мерките за повишаване на квалификацията на заетите, съобразно нуждите на бизнеса. Малко над 31% от финансирането на ОПРЧР 2014–2020 г. ще бъде за мерките по Приоритетна ос 2, които ще допринесат за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. Те са насочени към социално-икономическата интеграция на ромите, мигрантите и най-маргинализираните групи и общности, активното включване на хората най-отдалечени от пазара на труда, интеграцията на хората с увреждания и деинституционализацията на децата и възрастните. Голяма част от ресурса по тази ос ще бъде използван за социални и здравни услуги, както и за насърчаване на социалното предприемачество. Програмата ще инвестира и в модернизацията на публичните политики в сферата на пазара на труда, социалното подпомагане и здравеопазването, за което са предвидени мерки в рамките на Приоритетна ос 3. Четвърта ос ще подкрепя мерки за трансгранично сътрудничество.

Изработването на оперативната програма продължи повече от две години: Тематична работна група по подготовката ѝ започна работа още през август 2012 г., а одобреният от Европейската комисия работен вариант бе четвъртия по ред. В изработването се включиха съответните ресорни институции, социалните партньори (синдикати и работодателски съюзи), както и пет групи неправителствени организации. Ромските организации бяха представени в Тематичната работна група от Деян Колев (ЦМЕДТ „Амалипе“) и Ганчо Илиев (СНЦ „Свят без граници“).

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ е и ще продължи да бъде от ключово значение за интеграцията на ромите поне поради три причини. Първо, в нейното поле попадат четири от шестте приоритетни области, зададени от Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите: заетост, образование<sup>2</sup>, здравеопазване и антидискриминация<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Тази област попада и в полето на действие на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“.

<sup>3</sup> Другите две области са жилищни условия и култура и медии.

Второ, националният бюджет никога не се е ангажирал с поцялостно финансиране за прилагането на интеграционната политика. Дори в годините на големи бюджетни излишъци, дейностите за интеграция на ромите се финансираха най-вече от предприсъединителните фондове, а след 2007 г. – от Европейския социален фонд, като приносът на националните програми бе скромен. Малко вероятно е да се очаква, че това ще се промени през следващите години: особено като се отчете фактът, че след 2010 г. много системни дейности, финансирани преди от държавния бюджет, бяха „прехвърлени“ към ОПРЧР: напр. целодневната организация на учебния процес в средишните училища и др. При това положение Програмата се очертава като основният източник за финансова подкрепа на изпълнението на Националната стратегия за интегриране на ромите. Въпреки че презумпцията на европейското финансиране е то да бъде допълващо към националното, по отношение на ромската интеграция Европейската комисия отдавна допуска изключение и не изисква от националните правителства доказателства за системно финансиране на интеграционната политика от националните бюджети. Става въпрос за изключение (в Рамката на ЕС за Национални стратегии за интеграция на ромите се изисква „да се предвиждат достатъчни средства от националните бюджети, които да бъдат допълнени, при необходимост, от международно финансиране или финансиране от ЕС“), като не е ясно до кога Комисията ще е съгласна с него. Но с висока степен на вероятност може да се твърди, че през настоящия програмен период изключението ще бъде допуснато като правило, за което говори и фактът, че в интерпретацията на предварителната условност 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиките за приобщаване на ромите“ Комисията не е включила изискването за финансиране от държавния бюджет. Препоръките на Европейския съвет от 9 декември 2013 г. изискват национално

финансиране, но без императивност и определянето му като „вещо“<sup>4</sup>.

Трето, през периода 2007–2013 г. ОПРЧР направи първи стъпки за финансиране на операции, подпомагащи целенасочено ромската интеграция: 7 операции за общо над 57 млн. лв. (Виж приложение 1) Има основание да се очаква надграждане и разширяване на тези начални стъпки – както чрез ОПРЧР, така и чрез отделилата се като самостоятелна Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“<sup>5</sup>.

Настоящата глава прави анализ на текстовете от ОП „Развитие на човешките ресурси“, които са свързани с темата за интеграция на ромите. Тя разглежда силните и слабите страни на одобрената програма и предлага конкретни действия за подsigуряване на средства от Европейския социален фонд за изпълнение на интеграционните политики.

Като силни страни на ОПРЧР определяме:

1. Цялостното включване на темата за ромската интеграция в Програмата: чрез комбинация от целенасочен (таргетиран) и общ подход, определяне на ромите като специфична целева група, включване на индикатори и специфични цели за постигане, свързани с ромската интеграция по всички приоритетни оси, както и наличието на индикативен бюджет за целенасочения (таргетиран) инвестиционен приоритет 2.1.

---

<sup>4</sup> Препоръка 1.9. изисква от държавите членки на ЕС: „Да разпределят достатъчно средства за изпълнение и наблюдение на своите национални и местни стратегии и планове за действие от всички налични източници на финансиране (местно, национално, от Съюза и международно) с оглед постигането на целта за интегриране на ромите посредством общи или целеви мерки.“ Виж: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013N1224%2801%29&from=en>

<sup>5</sup> През периода 2007–2013 г. образователните мерки бяха в рамките на ОПРЧР: като приоритетни оси 3 и 4, управлявани от междинно звено Министерство на образованието и науката. Повечето от операциите, целенасочено финансиращи ромската интеграция, бяха обявени именно в рамките на приоритетна ос 4.

2. Включването на инвестиционен приоритет „2.1. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“.
3. Възприетият подход за подкрепа на целенасочени проекти за ромска интеграция: децентрализиран подход за подпомагане на многосекторни интервенции, изпълняващи общинските планове и областните стратегии за интеграция на ромите.
4. Създадените предпоставки за активно включване на гражданското общество и ромската общност в планирането и изпълнението на ОПРЧР.

В същото време главата очертава и определени предизвикателства пред успешното изпълнение на ОПРЧР:

1. Капацитетът за изпълнение на интеграционни политики на местно ниво в много от общините е твърде нисък.
2. Липсва подходяща институционална и административна рамка на национално ниво, която да подпомага общините при подготовката и изпълнението на многосекторни интеграционни проекти, да планира интервенции и процедури, да осъществява мониторинг и оценка.
3. Предвиденият бюджет и индикаторите към инвестиционен приоритет 2.1. са относително ниски.
4. Липсва подходяща рамка за интегрирани проекти, които обединяват ресурси от ОПРЧР, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в растеж“/Програмата за развитие на селските райони.

В края на главата предлагаме конкретни решения за преодоляване на описаните слабости.

### **5.1. Ромите в планирането на ОПРЧР**

Ромските организации участваха активно в подготовката на ОП „Развитие на човешките ресурси“ чрез Тематичната работна група и чрез няколко публични форума. През юни 2012 г. Министерство

на труда и социалната политика организира процедура за избор на представители на 5 групи НПО, една от които бе „Социални организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти“. Организацията избраха като свой представител в ТРГ Деян Колев (ЦМЕДТ „Амалипе“), а като заместник – Ганчо Илиев (СНЦ „Свят без граници“), които участваха активно в работата на групата. В допълнение, организацията проведе форуми, на които представиха своите искания и ги обсъдиха с различните заинтересовани страни на местно и регионално ниво, вкл. регионални форуми във В. Търново, Бургас, Стара Загора, Пазарджик и Враца.

Участвайки в изработването на ОПРЧР ромските организации промениха съществени елементи от първоначалния облик на програмата относно ромите. Този факт е отбелязан в самата оперативна програма, която указва, че „По предложение на НПО от Група 1 – Социални организации, работещи за интеграция на малцинствени етнически групи и имигранти, гражданският сектор бе включен като партньор в изпълнение на държавните политики за социално включване. Предложенията на групата подпомогнаха също формулирането на целевите групи в рамките на ПО 2, ИП 1, както и включването на изпълнението на областните и общинските стратегии за интегриране на ромите във водещите принципи за избор на операции в същия инвестиционен приоритет“. Може да се каже, че в частта си относно ромите, ромските организации са в пълния смисъл на думата съавтори на ОПРЧР.

## **5.2. Ромите в ОПРЧР**

Още първият работен вариант на ОП „Развитие на човешките ресурси“ съдържаеше текстове, свързани с ромите и ромската интеграция. Този факт не бе случаен: през предходния програмен период 2007–2013 г. ОПРЧР бе програмата, която в най-висока степен включваше темата за социалното приобщаване на ромите и Управляващият орган натрупа положителен опит във взаимодействието с

ромските неправителствени организации и в управлението на процедури, които целенасочено подпомагат ромската интеграция. Въпреки това, първоначалните варианти на ОПРЧР съдържаха съществени слабости. Така напр. „ромски“ индикатори и интервенции бяха предвидени единствено по ИП 2.1., което щеше да ограничи силно възможността останалите инвестиционни приоритети да подкрепят дейности в ромска общност. От друга страна, в текста на ИП 2.1. „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ имаше важни пропуски: не бяха заложени дейности за общностно развитие и преодоляване на антиромските стереотипи, не беше включено изискването подкрепяните проекти да изпълняват общинските планове за интегриране на ромите, в целевите групи по ИП 2.1. бяха включени много широк спектър от уязвими групи, а бяха пропуснати ромите и т.н. Всичко това вероятно щеше да разконцентрира въздействието на ОПРЧР и да възпрепятства целенасочената подкрепа за прилагане на политиките за ромска интеграция.

Постепенно посочените слабости бяха отстранени и окончателният вариант на оперативната програма включва текстове, които създават необходимите предпоставки за подкрепа на изпълнението на Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите със средства от Европейския социален фонд. Ромската тема е включена в Раздел 1 „Стратегия за приноса на оперативната програма за осъществяване на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване“, който очертава основните подходи на въздействие. По отношение на ромите разделът указва, че „ОПРЧР ще акцентира върху подобряване достъпа до заетост, обучение, социални и здравни услуги за ромите. В унисон с подхода в Националната стратегия, ОПРЧР прилага целенасочен и интегриран<sup>6</sup> подход към гражданите в уязвимо положение от ромски

---

<sup>6</sup> Има се в предвид комбинация от взаимодопълващите се целенасочен (targeting) и общ (mainstreaming) подходи

произход, което не изключва предоставянето на подкрепа и за лица в неравностойно положение от други етнически групи.<sup>7</sup>

Стратегията на ОПРЧР се основава върху три основни стълба: (1) По-висока и по-качествена заетост; (2) Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване; (3) Модернизиране на публичните политики. Ромската интеграция като специфична област на въздействие е ситуирана във втория стълб, но необходимостта от интервенции в ромска общност са указани и другите два стълба.

В съответствие с описаната стратегия, Раздел 2.А. „Описание на приоритетните оси“ съдържа множество текстове, очертаващи възможните интервенции в ромска общност. В приоритетна ос 1 „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работната места“ са включени множество индикатори/показатели за резултат: по същество, основните индикатори по ИП 1.1, 1.2 и 1.3 (измерващи резултатите от интервенциите за подsigуряване на заетост на безработните и младите хора) ще бъдат измервани и в ромска общност. По този начин се целят гаранции за това, че осъществяваните интервенции ще включат достатъчно безработни роми и ромски младежи, както и ще се повиши капацитетът на институциите, работещи на пазара на труда за работа в ромска общност. Това е част от използването на т. нар. „мейнстрийминг“ подход.

Слабост на текстовете от Приоритетна ос 1 е липсата на примерни дейности, които биха имали гарантиран ефект в ромска общност, т.е. липсата на целенасочени („таргетиращи“) дейности: напр. използването на ромските трудови медиатори, различните видове общностни центрове и др. Те са включени в аргументацията по отделните инвестиционни приоритети, но не и в примерните подкрепяни дейности. Тази слабост не е съществена, тъй като индикативният списък на подкрепяните дейности не е изчерпателен и Комитетът за наблюдение може да го допълва чрез критериите за избор на операции.

---

<sup>7</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 11. Налична на: [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/6946](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946)



По-съществена слабост е липсата на индикатори, измерващи ефекта в ромска общност по инвестиционен приоритет „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия“. Добре известно е, че немалка част от ромите се занимават с дребно предприемачество (често в сивата икономика), като при някои от специфичните ромски групи предприемачеството е част от народопсихологията. Грешка е това, че тази важна част от ромите остават встрани от вниманието на ОПРЧР.

Очаквано, Приоритетна ос 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“ включва темата за ромската интеграция по най-задълбочен и многоаспектен начин. В тази ос е целенасоченият (таргетиран) инвестиционен приоритет „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“, в който ромите са една от основните целеви групи, заложили са индикатори и индикативен бюджет. Този ИП, който е важно достойнство на Програмата, е описан детайлно по-долу.

Показател за резултат, измерващ достигнатите чрез интервенциите роми, е включен и в ИП 2.4. „Насърчаване на социалното предприемачество“, което е силна страна на този приоритет, особено в сравнение с аналогичния ИП „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия“ по приоритетна ос 1.

Ромската тема е включена и в по-малките приоритетни оси 3 „Модернизация на институциите“ и 4 „Транснационално сътрудничество“. Ос 3 създава предпоставки за повишаване на капацитета за мониторинг и оценка на Националната стратегия за интегриране на ромите, което е и изискване от предварителните условия. Сериозна слабост на тази ос е, че тя не инвестира ресурс в съвместните дейности на институции и неправителствени организации. Въпреки, че това искане бе многократно поставено от всички групи НПО, участвали в подготовката на ОПРЧР, то бе отклонявано от Управляващия орган с аргумента за диференциация с ОП „Добро управление“. По този начин ОПРЧР няма да подкрепи целенасочено съвместни инициативи на институциите с неправителствените организации,

освен дейностите, които ще бъдат подкрепяни по оси 1 и 2. Това може да се определи като съществен пропуск, тъй като в някои от областите – напр. ромската интеграция и социалните услуги – НПО са ключов участник с натрупан капацитет. Регламентът на Европейския социален фонд (чл. 6, ал. 3) дава възможност за инвестиции в капацитета и съвместни действия с неправителствените организации, поставяйки ги на равна основа със социалните партньори: жалко е, че ОПРЧР не използва тази възможност.

Приоритетна ос 4 включва възможността за трансфер на добри практики по ИП „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“, показател за резултат и финансов ресурс. Това ще предостави възможност да се почерпи от опита на други държави с голям процент ромско население, напр. Румъния.

Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“ също съдържа важен елемент, свързан с ромската тема: предварителна условност 9.2. „Ромско включване“ и определянето ѝ като „частично изпълнена“, както и определянето на критериите за изпълнение на тази условност като неизпълнени<sup>8</sup>. Както имах възможност да посоча в друг свой анализ „Споразумението за партньорство и ромската интеграция в България“ въвеждането на тематични предварителни условности ТПУ е важна иновация за настоящия програмен период, която ще даде възможност на Европейската комисия да не одобрява или да спира плащанията към националните Управляващи органи<sup>9</sup>. Една от предварителните условности, поставена чрез Споразумението за партньорство и чрез ОПРЧР, е 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите“. Таблица 24 определя два критерия за изпълнение на ТПУ 9.2, като първият от тях е компилация от четири

---

<sup>8</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“, с. 27-40.

<sup>9</sup> **Колев, Деян.** Споразумението за партньорство и ромската интеграция в България, с. 11. Налично на: <http://www.amalipe.com/files/publications/ESF3.pdf>

критерия: „Въведена е стратегическа рамка на политиката за приобщаване на ромите, която:

- определя постижими национални цели за интегриране на ромите за намаляване на разликите с останалата част от населението. Тези цели следва да обхванат четирите цели на ЕС за интегриране на ромите, свързани с достъпа до образование, трудовата заетост, здравеопазването и жилищното настаняване;
- идентифицира, когато е целесъобразно, микрорегионите в неравностойно положение или сегрегирани квартали, в които общностите са в най-неравностойно положение, като се използват вече наличните социално-икономически и териториални показатели (т.е. много ниско образователно равнище, дългосрочна безработица и т.н.);
- **включва солидни методи за наблюдение, с които да се оценява въздействието на действията за интегриране на ромите, както и механизъм за преразглеждане, чрез който да се адаптира стратегията;**
- е замислена, изпълнява се и се наблюдава в тясно сътрудничество и постоянен диалог с ромското гражданско общество, регионалните и местните органи<sup>10</sup>.

Неизпълнението на третия подкритерий, свързан с наличието на подходяща система за мониторинг и оценка на интеграционната политика, е причина за това целият критерий да бъде оценен като неизпълнен, а предварителната условност – като **частично** изпълнена. Любопитен факт е, че в предходните работни варианти на ОПРЧР българското правителство е подало ТПУ 9.2. като изцяло изпълнена, но по настояване на Европейската комисия тя е посочена като „частично“ изпълнена.

Определянето на ТПУ 9.2. като **частично** изпълнена определено е по-близо до реалността. Тази по-скоро негативна оценка дава шанс

---

<sup>10</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, Таблица 24 „Приложими предварителни условия и оценка на тяхното изпълнение“, с. 27-28.

и стимул да се работи не само за въвеждането на цялостна система за мониторинг и оценка: нещо, което е императивна необходимост и много сериозна липса. Операцията за изработване и апробиране на такава система ще бъде първата процедура, финансирана от новата ОПРЧР<sup>11</sup>. Направената оценка дава шанс индиректно да се работи и за повишаване на капацитета на Националната контактна точка (т.е. Секретариата на Национални съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси), както и за цялостното подобряване на институционалната рамка по изпълнение на интеграционната политика. Затова е важно системата за мониторинг и оценка да не се ограничава само до т.нар. административен мониторинг, но да включва форми на граждански мониторинг и общностен мониторинг, както и да постави по нов начин взаимодействието между институциите, гражданските организации и местните общности.

### **5.3. ОПРЧР и ромската интеграция: силни страни**

Текстът на ОП „Развитие на човешките ресурси“ създава подходяща основа за подкрепа на политиките за интеграция на ромите – на национално и местно ниво – със средства от Европейския социален фонд. Сред силните страни на Програмата могат да бъдат отличени:

1. Цялостното включване на темата за ромската интеграция в ОПРЧР: предложената комбинация от целенасочен и общ подход (т.е. определянето на специфичен инвестиционен приоритет за подкрепа на интеграционни инициативи и включването на интеграционни дейности в други инвестиционни приоритети), определянето на ромите като специфична целева група, включването на индикатори и специфични цели за постигане, свързани с ромската интеграция по всички приоритетни оси, както и наличието на индикативен бюджет за целенасочения (таргетирания)

---

<sup>11</sup> Комитетът за наблюдение на ОПРЧР одобри критерии за избор на операция на своето първо заседание, проведено се на 12 декември 2014 г. Виж: [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/6961](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6961)

инвестиционен приоритет 2.1. създават сериозни предпоставки за подкрепа на политиките за ромска интеграция. Без преувеличение може да се каже, че одобреният вариант на ОПРЧР няма нужда от съществени подобрения по отношение на цялостното включване на темата за интеграция на ромите. Програмата създава необходимите предпоставки, без да гарантира, че те ще бъдат използвани: последното ще зависи от активността на Комитета за наблюдение и заинтересованите страни, участващи в него.

Относно включването на ромската тема, ОПРЧР 2014–20 г. продължава и доразвива постигнатото от програмата през предходния период. Тогава тя бе единствената оперативна програма, включваща експлицитно ромите като целева групи и подкрепяща целенасочени (таргетиращи) процедури за изпълнението на политиките за интеграция на ромите<sup>12</sup>. Сравнението между начина, по който темата за ромската интеграция е включен в новата оперативна програма ясно сочи включването на множество „научени уроци“.

2. Включването на инвестиционен приоритет „2.1. Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ е важно достойнство на програмата. Следва да поясним, че Регламентът на ЕСФ за настоящия програмен период предлага списък с инвестиционни приоритети, от които националните правителства следва да изберат кои точно да включат в своите оперативни програми. Т.е. формулировката „маргинализирани общности като ромите“ е предзададена от Европейската комисия: ромите са единствената етническа група, спомената в Регламента, което само по себе си е ясно указание за важността на ромската интеграция. Включването на ИП „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ е важно достойнство на българската ОПРЧР.

---

<sup>12</sup> Единственото друго частично изключение бе ОП „Регионално развитие“, която подкрепи строителството на социални жилища за маргинализирани групи в Девня, Видин и Дупница, допълнено с мярка ИНТЕГРА от ОПРЧР.

Текстът на приоритета е добре разписан и създава предпоставки за изпълнението на инициативи, които ще доведат до реален напредък на интеграционния процес на местно ниво. Като специфична цел е определено „Увеличаване на броя на лицата от уязвими етнически общности, включени в заетост, образование, обучение, социални и здравни услуги с фокус върху ромите, мигранти, участници с произход от други държави“<sup>13</sup>. В съответствие с целта са дефинирани и целевите групи на приоритета: представителите на ромската общност; хора с произход от други държави; хора в риск и/или жертва на дискриминация; хора, населяващи територии, в т.ч. с ниска гъстота на населението, селски и изолирани райони, части от населени места, в които е налице концентрация на проблеми, създаващи риск от бедност, социално изключване и маргинализация (висока безработица, ниски доходи, ограничен достъп до публични услуги, териториална сегрегация, пространствена изолация и др.)<sup>14</sup>

Инвестиционният приоритет описва добре основните проблеми и предизвикателства пред ромската интеграция. Той определя и типовете дейности, които ще бъдат подкрепяни. Те са групирани в 4 направления: подобряване достъпа до заетост, подобряване достъпа до образование, подобряване достъпа до социални и здравни услуги, развитие на местните общности и преодоляване на негативните стереотипи. По всяко направление са заложили примерни дейности, които са в съзвучие с успешни практики и модели, проверени през предходните години<sup>15</sup>. Особено високо може да бъде оценено включването на направление „Развитие на местните общности и преодоляване на негативните стереотипи“ и заложените дейности в него, които биха създали необходимата подкрепяща среда за осъществяването на дейностите за интеграция. Негативният опит от Бургас и Варна, където неподготвената обществена среда и реакцията на ултранациона-

---

<sup>13</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 131. Налична на: [http://ophrd.government.bg/view\\_doc.php/6946](http://ophrd.government.bg/view_doc.php/6946)

<sup>14</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 136.

<sup>15</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 135.

налисти възпрепятства реализирането на интегрирани интервенции през предишния програмен период ясно указва, че изпълнението на дейностите от направление 4 е условие за успеха на всички други дейности.

ИП 2.1. залага и индикатори, групирани в таблица 4 и таблица 5. Те са ясно измерими, макар и относително скромни, както е посочено по-долу.

3. Възприетият подход за подкрепа на целенасочени проекти за ромска интеграция може да бъде определен като правилен: ОПРЧР ще използва децентрализиран подход за подпомагане на многосекторни интервенции, изпълняващи общинските планове и областните стратегии за интеграция на ромите. Заложени са също така възможности за прилагане на подход за общностно развитие и стандартизиране на определени интервенции.

ИП 2.1. ясно указва, че ще бъдат подкрепяни интегрирани проекти, които обединяват дейности от различните направления: заетост, образование, здравни и социални услуги, развитие на местните общности<sup>16</sup>. Задължителен характер ще имат дейностите по направление „Подобряване достъпа до социални и здравни услуги“. Указано е също така, че този тип интегрирани проекти трябва да водят „до осъществяване на целите на основните стратегически документи: Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012–2020 г., областните стратегии и общински планове за интегриране на ромите...“<sup>17</sup>.

Т.е. чрез ИП 2.1. ще могат да бъдат финансирани т. нар. „меки мерки“ от Общинските планове за интегриране на ромите, които са определени като основен инструмент за изпълнение на Националната стратегия за интегриране на ромите. Тази възможност, както и децентрализираният подход (зададен още от Националната стратегия, но необезпечен финансово) безспорно трябва да бъдат приветствани.

---

<sup>16</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 137.

<sup>17</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 136.

Липсата на национална институция с управленски правомощия в сферата на ромската интеграция и липсата на капацитет за работа в ромска общност сред централните институции могат да бъдат – макар и само частично – компенсирани чрез активни общински политики. През първото тримесечие на 2013 г. 220 общини приеха свои Общински планове за интегриране на ромите 2013–14 г., а през 2014 г. започна изработването на аналогичните планове за 2015–20 г. Очакването на общините е да получат европейско финансиране (или финансиране от държавния бюджет) за изпълнението на тези планове. Възможността, предоставена от ИП 2.1., е понастоящем единственият шанс общинските планове да бъдат изпълнени.

Отворените въпроси, оставащи без отговор, са свързани с възможностите за многофондови проекти, финансирани от ОПРЧР, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ и ОП „Региони в растеж“. Нуждата от такива проекти е безспорна: Общинските планове за интегриране на ромите включват както „меки“, така и „твърди“ мерки, „меките“ мерки трудно могат да бъдат мислени без образователните и т.н. В същото време, понастоящем липсва отговор как ще бъдат подsigурени многофондовите проекти, което е едно от най-важните предизвикателства, описани по-долу.

4. Създадени са предпоставки за активно включване на гражданското общество и ромската общност: това е особено важно на фона на твърде ограничени капацитет на общинските и националните институции за осъществяване на дейности в ромска общност. Включването на неправителствените организации и местните общности е необходимо за увеличаване на капацитета и ефективността на интеграционните инициативи. ОПРЧР създава необходимите предпоставки за това: от планирането (НПО участва активно в изработването на програмата, както е посочено по-горе), през изпълнението (НПО са възможни бенефициенти както по ИП 2.1., така и по останалите инвестиционни приоритети; ИП 2.1. включва принципа на партньорство като хоризонтален принцип) до мониторинга и оценката.



#### **5.4. ОПРЧР и ромската интеграция: слабости и предизвикателства**

Въпреки описаните силни страни, ОП „Развитие на човешките ресурси“ съдържа определени слабости и ще се сблъска с важни предизвикателства при изпълнението. Сред тях можем да подчертаем:

1. Капацитетът за изпълнение на интеграционни политики на местно ниво в много от общините е твърде нисък: част от общините, особено по-малките общини в селските райони, нямат достатъчно човешки и финансови ресурси, нито натрупан опит за реализиране на мащабни многосекторни интервенции в ромска общност. В други общини това не е политически приоритет. Реална е заплахата, при избрания децентрализиран подход, в тези общини да не бъдат предприети реални дейности за интеграция на ромите или предприетите дейности да не доведат до реални резултати.

Този проблем е системен и е свързан с неравенството в капацитета на общините. През изминалия програмен период той доведе до много сериозни диспропорции в усвояването на европейски средства между различните общини и дори различните региони, като липсата на механизми за подкрепа на по-малките общини доведе до допълнително увеличаване на диспропорциите. Много е вероятно това да се случи и по отношение на изпълнението на ИП 2.1. от настоящата ОПРЧР. Необходими са мерки тази опасност да бъде минимизирана.

2. Липса на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво: която да подпомага общините при подготовката и изпълнението на многосекторни интеграционни проекти, да планира интервенции и процедури, да осъществява мониторинг и оценка. Този проблем също е системен и сериозен. Децентрализираното прилагане на която и да е политика изисква наличието на силна институция на национално ниво, която да подпомага, координира и контролира участниците от местното и ре-

гионалното ниво. По същество, такава институция в България няма. Формално на тези характеристики съответства Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси, но признат факт е, че той няма реални правомощия. От години се говори за необходимостта от реформа в тази структура, неправителствените организации предлагат различни варианти за засилване на правомощията ѝ, но към настоящия момент това не е факт.

През 2012 г. бе създадена Междуведомствена работна група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС, която имаше шанса да запълни описания дефицит поне по отношение на използването на европейски фондове за изпълнение на интеграционните политики. Тя бе председателствана от Министъра по управление на средствата от ЕС и в нея влизаха ресорните заместник-министри, отговарящи за Управляващите органи на ключовите европейски програми, както и представители на ромските НПО. За съжаление през 2013 г. нивото и бе свалено от политическо на административно и тя по същество спря да функционира.

ОПРЧР (както и Споразумението за партньорство) частично отчита липсата на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво като признава предварителната условност 9.2. „Въведена е национална стратегическа рамка на политиките за приобщаване на ромите“ само за частично изпълнена и изисква апробирането на национална система за мониторинг и оценка. При всички положения това е недостатъчно и ще са необходими компенсаторни механизми, които да заместят тази липса;

3. Предвиденият бюджет и индикаторите към инвестиционен приоритет 2.1. са относително ниски: въпреки че ИП 2.1. бе включен сред петте инвестиционни приоритета от т. нар. „тематична концентрация“<sup>18</sup>, индикативният бюджет определен за него е

---

<sup>18</sup> Т.е. това са приоритетите, за които ще бъдат използвани минимум 60% от бюджета на ОПРЧР.

около 130 млн. лв., т.е. около 6% от бюджета на програмата. Това е твърде недостатъчно като се има в предвид фактът, че 220 общини подготвиха свои Общински планове за интегриране на ромите и понастоящем ОПРЧР е единствената възможност за тяхното финансиране. Разбира се, общините и останалите бенефициенти ще могат да кандидатстват и по останалите инвестиционни приоритети, но това ще означава подаването и управлението на няколко проекта, което ще се окаже твърде голяма бюрократична пречка.

Заложените индикатори към посочения ИП, дори след тяхното повишаване на „финалната права“ през септември 2014 г. си остават относително ниски и неамбициозни: напр. 17 740 роми, които при напускането на операцията са започнали да търсят работа, или имат работа, или са ангажирани с образование/обучение, или са получили квалификация, или са включени в социални и здравни услуги. По този начин ще бъдат достигнати едва 5% от самоопределилите се като роми, което едва ли ще доведе до сериозен тласък в процеса на ромска интеграция.

Посочените слабости могат да бъдат компенсирани от това, че по настояване на Европейската комисия и ромските организации във финалния вариант на ОПРЧР бяха включени индикатори, свързани с ромите и в част от останалите инвестиционни приоритети. Т.е. в рамките на процедурите, финансирани от тях ще бъдат подпомогнати и дейности за ромска интеграция. Освен това, бюджетът ИП 2.1. (както и на всеки друг ИП) е индикативен и при наличието на голям интерес и качествени проекти може да бъде увеличен. Но това остава в зависимост от степента, в която ще бъдат преодолените посочените по-горе слабости.

4. Бюрократичните трудности пред интегрираните проекти: многосекторните интервенции за изпълнение на Общинските планове за интегриране на ромите предполагат интегрирани проекти поне с ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ (за да обхванат целия спектър от „меки мерки“), както и – поне в част

от общините – с ОП „Региони в растеж“ /Програмата за развитие на селските райони (за да включат и приоритет „Жилищни условия“). За съжаление, понастоящем не съществува подходяща нормативна основа за интегрирани проекти. Това намалява силно потенциалната ефективност на проектите, които ще бъдат финансирани в рамките на приоритет 2.1. на ОПРЧР.

Всъщност, Постановление на Министерски съвет 107/10.05.2014 г. предвижда възможността за интегрирани проекти, които се финансират от повече от една програма. За съжаление постановлението създава множество бюрократични трудности, изисквайки бенефициентите да сключват договор и респективно да се отчетат пред два или повече Управляващи органа. На практика това ще означава да се управляват и отчитат различни проекти, което ще обезсърчи много от потенциалните бенефициенти.

Освен това ОПРЧР не изяснява добре границата между направление „Подобряване достъпа до образование“ на ИП 2.1. на ОПРЧР и ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“: въпреки че на този въпрос са отделени три страници в ОПРЧР<sup>19</sup>. Със сигурност това ще доведе до сериозни проблеми през Управляващия орган, Сертифициращия орган и особено пред потенциалните бенефициенти, които ще искат да включат дейности за подобряване на достъпа до образование в своите проекти. За съжаление остава неизяснена и възможността за интегрирани проекти между двете програми, както и това в какъв случай ще е необходимо проектът да бъде финансиран от двете програми. Текстът на ОПРЧР в това отношение е неясен и изисква сериозна интерпретация: „един и същ бенефициент (например община) и неговите партньори (например неправителствени организации), които имат идея за дейности в разнопосочни направления (пазар на труда, образование, социално включване и др.), за да осигурят устойчива интеграция на деца и семейства от маргинализирани

---

<sup>19</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014–2020 г., с. 159-161.

общности на дадена територия, квартал или населено място, няма да е нужно да кандидатстват пред два договарящи органа с два отделни проекта. Посредством механизми за координирано изпълнение на операции и когато това е приложимо – чрез „интегрирани операции”, ОП НОИР ще допълни инициативите по ОП РЧР, предоставяйки подкрепа за подобряване достъпа до образование на целевите групи<sup>20</sup>. Така бенефициентите, подаващи проект, чрез който искат да финансират изпълнението на „меките“ мерки от Общинските планове за интегриране на ромите, ще са изправени пред въпроса: дали това може да стане само чрез проект към ОПРЧР, чрез механизъм за координирано изпълнение на операции (какъвто понастоящем липсва) или чрез механизъм за интегрирани операции (какъвто също липсва). Реална е опасността това да обезсърчи бенефициентите и те да не кандидатстват. Също така е реална опасността, ако Управляващите органи на ОПРЧР и ОПНОИР не създадат изключително ясни механизми за координирано изпълнение на операции и за интегрирани интервенции, множество разходи на бенефициентите да не бъдат верифицирани.

## 5.5. Възможните решения

Описаните по-горе предизвикателства са преодолими. Комитетът за наблюдение и Управляващият орган могат да вземат по-голяма част от необходимите решения. Останалите са в правомощията на Вицепремиера по управление на средствата от ЕС Томислав Дончев и на Министерски съвет.

### *1. Относно недостатъчния капацитет за изпълнение на мащабни многосекторни интервенции в ромска общност*

В различни страни от ЕС са налице множество примери за целенасочени инвестиции в най-слабо развитите райони, при които те не се конкурират с останалите общини, а Управляващите органи рабо-

---

<sup>20</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г., с. 161.

тят за повишаването на техния капацитет за реализиране на необходимите интервенции. Пример за това е унгарската програма за най-слабо развитите микрорегионите от периода 2007–2013 г. Предимствата на подобен подход за изравняване на териториалните неравенства са много. Той бе препоръчан от Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите, която изиска от държавите-членки „да се идентифицират, когато е необходимо, онези **микрорегиони в неблагоприятно положение или сегрегирани квартали**, в които общностите са най-бедни, като се използват вече наличните социално-икономически и териториални показатели“. Подобно изискване бе заложено и в ТПУ 9.2. „Ромско включване“.

Тази възможност не бе използвана при планирането на ОПРЧР 2014–20 г. поради множество причини. Основната е свързана с липсата на подходяща институционална рамка: реалното прилагане на подобен таргетиран подход – дори и само в рамките на темата за ромската интеграция – би изисквало създаването на звена в Управляващите органи на ОПРЧР, ОПРР, евентуално и на ОПНОИР, както и нормативни промени във връзка с усвояването на средствата от ЕС на национално ниво. Отделно от това, ще изисква и по-сериозно ангажиране на Секретариата на НССЕИВ, който няма необходимия човешки ресурс. Понастоящем са възможни няколко други решения, а именно:

1.1. Задължително използване на принципа на партньорството: средствата по ИП 2.1. трябва да се изразходват чрез процедури за конкурентен подбор на проекти. Необходимо е обявените процедури да изискват задължително партньорство между община и неправителствена организация, която работи с местната общност. Ако се използва процедура за директно предоставяне на средства, конкретни бенефициенти трябва да са общини с техни определени НПО партньори.

Партньорствата могат да компенсират липсата на достатъчен капацитет у потенциалните бенефициенти. Особено важно е партньорството да бъде реално, т.е. всеки партньор да има ясно опреде-

лена роля. Така например, би следвало всеки проект по ИП 2.1. да съдържа компонент, свързан с активизирането на местната ромска общност и този компонент следва да бъде делегиран на организация, работеща на терен;

1.2. Подкрепа за прилагането на стандартизирани интеграционни интервенции: през 2012–13 г. Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС започна процес на определяне на „стандартизирани интеграционни интервенции“. Идеята за тях е те да представляват стандартизирани модели, които имат методология, описваща основните елементи на интервенцията, както и финансов стандарт. Стандартизирането им има за цел да гарантира тяхното правилно и цялостно прилагане: с всичките същностни елементи/дейности за съответната интервенция. Междуведомствената група определи две интервенции – общностен център и превенция на отпадането от училище. За съжаление този процес не бе продължен, тъй като дейността на групата бе на практика прекратена.

Дефинирането на определени интеграционни интервенции (т.е. изработването на методология и финансов стандарт) и обезпечаването им със средства от ОПРЧР (чрез подходящ механизъм, позволяващ на бенефициентите да получат ресурс за прилагането им без излишни бюрократични спънки) ще даде шанс тези интервенции да се случат дори в общини с нисък административен капацитет за изпълнение на мащабни интеграционни проекти;

1.3. Обезпечаване на възможности за над-общински проекти, включващи повече от една община: известен факт е, че част от общините в България са твърде малки като територия и население, за да могат да приложат самостоятелно по-мащабни политики. При тях са необходими над-общински проекти: изискване, което е залегнало например в Програмата за развитие на селските райони при изработването и прилагането на Стратегии за местно развитие.

По отношение на ромската интеграция направената констатация важи с още по-голяма сила. В допълнение, много от общините нямат

нужния опит при изпълнението на интеграционни инициативи и е желателно да се насърчава тяхното взаимодействие с общини, които са натрупали успешен опит.

Затова е нужно ОПРЧР да насърчава изпълнението и на над-общински проекти за интеграция на ромите. Те могат да бъдат на областен принцип или на базата на партньорство между определени общини, имащи сходни проблеми. Основен бенефициент би могла да бъде неправителствена организация или една от общините. За насърчаването на подобни проекти ще бъде важно предоставянето на достатъчен финансов ресурс, т.е. определянето на по-висока максимална граница на проект. Особено важно ще бъде такъв тип проекти да не са механичен сбор от дейности във всяка една община, но да имат компонент за общи дейности и обмен на добри практики.

## 2. *Относно липсата на подходяща институционална и административна рамка на национално ниво*

Кардиналната реформа в административната и институционалната рамка за изпълнение на Националната стратегия за интегриране на ромите е важна задача, по която липсва политическа воля понастоящем, но която не може да бъде отлагана твърде дълго. Всепризнат факт е, че Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси е структура, която отдавна не изпълнява функциите, с които е създадена, както и това, че е необходима промяна. Тази реформа е извън правомощията на ОПРЧР. Това, което може и трябва да бъде направено в рамките на програмата, е:

2.1. Създаване на подкомитет „Ромска интеграция“, който да изработва критериите за избор на операции, свързани с ромската интеграция. Той следва да одобрява и методологията за стандартизирани интеграционни интервенции, предложени по-горе.

2.2. Необходимо е Междуведомствената група за ресурсно обезпечаване на ромската интеграция със средства от ЕС да бъде възстановена на политическо ниво: под председателството на Вицепремиера по усвояване на средствата от ЕС, с участието на ресорните замест-



ник-министри, отговарящи за ОПРЧР, ОПНОИР, ОПРР и ПРСР, както и на представителите на ромските организации. Подходяща форма е Подкомитет към Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство. Сред основните му правомощия следва да бъде включено разработването на критерии за избор на интегрирани операции, обединяващи ресурси от две и повече програми;

3. *Относно липсата на подходяща нормативна рамка за интегрирани / многофондови проекти:* Необходимо е в неотложно бърз порядък да бъдат създадени възможности за интегрирани проекти между ОПРЧР, ОПНОИР и ОПРР / ПРСР, които да позволят на потенциалните бенефициенти да реализират проекти, кандидатствайки и отчитайки се пред един Управляващ орган. За целта е нужна:

3.1. Промяна в ПМС 107 / 10.05.2014: като минимум е необходима промяна в чл. 30, касаещ интегрираните проектни предложения;

3.2. Създаване на механизми за координирано изпълнение на операции и интегрирани проекти за изпълнение на проекти за интеграция на ромите, подкрепени от ОПРЧР, ОПНОИР, ОПРР/ПРСР.

### ***Списък на съкращенията***

ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж”
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж”
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
НССЕИВ	Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси
УО	Управляващ орган
ИП	инвестиционен приоритет
ПО	приоритетна ос
ТПУ	тематична предварителна условност (ex-ante conditionality)

**Приложение 1.** Схеми, подпомагащи целенасочено процеса на интеграция („таргетиращи схеми“)

<b>Схема</b>	<b>Стойност, лв.</b>	<b>Бенефициент</b>	<b>Цели</b>
Създаване на благоприятна мултикултурна среда ...	5 324 026	Общини, училища, НПО	Десегрегация на кварталните „ромски“ училища и въвеждане на интеркултурно образование
Интеграция на деца и ученици от етническите малцинства в училищната система	7 219 127	Общини, училища, НПО	Превенция на отпадане от училище въвеждане на интеркултурно образование
Образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства	22 397 431	Общини, училища, НПО	Продължаване на процеса на десегрегация и въвеждане на интеркултурно образование
Ограмотяване на възрастни („Нов шанс за успех“)	15 млн.	МОН	10 500 лица да бъдат включени в програми за ограмотяване и в курсове за завършване на класове от основното образование
Реинтеграция на отпаднали ученици	2 955 272	Общини, училища, НПО	Реинтеграция на отпаднали ученици в училище и прилагане на механизми за превенция на повторно отпадане
„Взemi живота си в свои ръце“	6 526 073	Общини, НПО	Идентифициране на дълготрайно безработни и обезкуражени лица, обучение и включване в стаж и последваща заетост
Разработване на комплексни мерки за интеграция на най-маргинализираните общности ...	800 000	МТСП	Анализ на ефективността от провежданите мерки за интеграция, идентифициране на най-маргинализираните групи и квартали



**Деян Колев, Теодора Крумова, Виолетка Мирчева**

**Гражданска оценка на изпълнението на Националната стратегия  
за интегриране на ромите, 2012–2014 г.**

Българска, първо издание

Редактор

Коректор

Предпечатна подготовка и оформление  
АСТАРТА, e-mail: [astarta\\_publ@mail.bg](mailto:astarta_publ@mail.bg)

Формат 60/84/16

Печатни коли