

Оперативна програма „Регионално развитие” и интеграцията на ромите

Обект на оценка на настоящия анализ са дейностите по изпълнение на ОПРР, участието на заинтересованите страни, партньорите и преките бенефициенти в изпълнението на дейностите, осъществяването на процеса на финансиране, постигнатите непосредствени и средносрочни резултати, както и тяхната устойчивост.

При анализа бе отчетен контекста на съществуващите национални и местни механизми за осигуряването на адекватна социална, техническа и жилищна инфраструктура. Настоящата оценка бе реализирана в съответствие с принципите и стандартите залегнали в редица стратегически и оперативни документи на РБългария – Рамкова програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество, Национална Програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България, международна инициатива Десетилетие на ромското включване 2005-2015 г. и План за действие към Десетилетието на ромското включване 2005-2015 г. Анализът бе извършен на базата на:

- преглед на основните документи по съответната програма – ОП РР и нейните анекси, протоколи от заседанията на Комитета за наблюдение, решения на Комитета за наблюдение, годишни индикативни програми с обявените схеми за безвъзмездна помощ, насоки за кандидатстване по избраните схеми за безвъзмездна помощ, Годишен доклад за изпълнение на ОП РР;
- резултати от теренно изследване за изпълнението на ОП РР в населени места с компактно ромско население;
- интервюта с участници и ключови заинтересовани страни.

Моделът на оценка на ОПРР включва следните компоненти:

- **Адекватност** - дали очертаните операции, мерки, отворени схеми и посочени индикатори са адекватни на съвременните предизвикателства, свързани с подобряване на качеството на живот и работна среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентноспособност и устойчиво развитие и доколкото те са адекватни на предизвикателствата пред интеграцията на ромите в България .
- **Ефикасност** – установяване на степента на съответствие между поставените цели и постигнатите резултати.
- **Оценка на резултатите** – установяване на степента на съответствие на постигнатите резултати с потребностите и интересите на целевите групи и оценка на потребителите за степента на полезност на предоставените в рамките на ОПРР услуги и продукти.
- **Дългосрочен ефект** – оценка за досегашното въздействие и препоръки за използване на резултатите за постигане на устойчив ефект върху системата на училищното образование.

За осъществяване на оценката бяха разработени и предварително съгласувани и одобрени от Възложителя система от индикатори и пакети от качествени и количествени инструменти с методология и инструкции за прилагането им, които включват кабинетно проучване и анализ на ОПРР, както и теренно проучване

(съвместно с проучването на ефекта от изпълнението на Програмата за развитие на селските райони и ОП „Развитие на човешките ресурси” . Като основни инструменти бяха използвани и обзора на приноса на резултатите и продуктите от проекта за постигане на целта (output-to-purpose review) и експертни оценки по метода “Делфи” при изработването на препоръки за по –доброто изпълнение на ОПРР.

Контекст

През последните десет години бяха приети редица стратегически и оперативни документи, свързани със интеграцията на ромите в българското общество. Основните акценти в тези документи адресират базисни човешки права, а именно – образование, трудова заетост, здравеопазване и жилищни условия, както и достъп до комунални услуги.

Цялостна политика на интеграция, насочена към ромите все още липсва: одобрените документи са добра основа за такава политика, но липсват адекватни целенасочени действия за тяхното изпълнение. Плановите документи в много от случаите остават неизпълнени поради редица причини, най-често поради липса на финансови инструменти, капацитет за изпълнение на институциите на национално и местно ниво, негативните нагласи на мнозинството спрямо мерки на положителна дискриминация, липса на воля и ресурси от страна на самата ромска общност.

Цялостната политика за интегриране на ромите в българското общество /и в частност по въпросите на жилищната политика и урбанизацията/ се изпълнява на базата на редица утвърдени в последното десетилетие национални и международни документи, като:

1. Утвърдената от българското правителство ***Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество*** от 1999, която съдържа специален раздел IV – “Териториално устройство на ромските квартали” и извежда като основен проблема за нерегулираните и без изградена инфраструктура обособени ромски квартали. Още при приемането на Програмата е била предвидена необходимостта да се направят изменения в Закона за териториалното и селищното устройство /тогава, а днес – Закон за устройство на териториите/, които да отменят сложната бюрократична процедура за узаконяване на жилищата. Предвижда се и спешно узаконяване на жилищата в ромските квартали, като се възприеме принципът за минимална намеса в съществуващото положение. Целта на тези мерки още тогава е била голяма част от съществуващия жилищен фонд в ромските квартали да се узакони в съществуващите му форми и размери и владелците да се сдобият в най-кратък срок с документи за собственост.

2. ***Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България за периода 2005 – 2015 г.*** Тази Програма също включва оценки на нуждите от подобряване на инфраструктурата в ромските квартали, подобряване на съществуващия в тях жилищен фонд и оценка на нуждите от нов жилищен фонд. Като конкретно предложение за законодателни изменения е включено изменение в ЗУТ, предоставящо на общините допълнителни правомощия при устройството на територии за жилищно строителство.

3. ***План за действие 2006-2007 г. за изпълнение на Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България.*** В плана за действие е направена разбивка по дейности на някои от основните акценти на програмата, времево разписани за 2006 и 2007 г. Основно място в тези предвидени

дейности заемат дейностите по подготовката на предвидените в програмата законодателни изменения, както и изготвянето на кадастрални карти за населените места с най-малко 10 % ромско население и някои дейности по отремонтване на съществуващата инфраструктура.

Въпреки приетите добри документи, в условията на членство в ЕС и във време на финансова криза начинът на живот на ромската общност в България не се подобрява. Тези, които преди това са успявали да свържат двата края в момента изпитват сериозни затруднения, бедността се задълбочава. Това обостря и без това остриите жилищни и инфраструктурни проблеми в ромските квартали, много от които през последните десетилетия постепенно се превръщат в гета.

Доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права предоставя доказателства, че ромите са поставени в много неблагоприятно положение по отношение на *настаняването в частни жилища и социалното настаняване в Европейския съюз*. Това включва дискриминация при достъпа до жилищно настаняване, лоши жилищни условия, сегрегация и принудителни извеждания. Посоченото важи и за България.

Всяко четвърто жилище в сегрегирани ромски квартали в България е незаконно¹. Проблемът е провокиран от дългогодишното бездействие от страна на държавата, от една страна, и от друга - от липсата на постоянна трудова заетост, дълбока бедност, както и от недостатъчността на съществуващия оборотен жилищен фонд. (Само 3% от съществуващия жилищен фонд в страната² през 2002 е държавна или общинска собственост като за цялата страна броят на жилищните сгради за същия период е 3 691 787, от които в градовете, където живее 69,6 на сто от населението, те са 2 305 849. За сравнение – в повечето от държавите-членки на ЕС процентът на държавния и общинския жилищен фонд е около 30 %).

По данни на Институт Отворено общество - София и Световната банка от 2007 г. в над половината от жилищата, в които живеят роми няма канализация, докато при българите този дял е над 2 пъти по-нисък – 21%. Сред градското население различията са още по-големи: 43% от ромите в градовете твърдят, че са без достъп до канализация, при около 7% от българите.

Висок е и делът на собствениците на жилища, които не могат да покриват увеличаващите се разходи за издръжка на домовете поради ниски доходи на домакинствата. Според данните на Институт Отворено общество - София от изследването „Здравен статус на ромите“ към края на 2007 г. около 10% от ромските домакинства не разполагат с течаща студена вода. Делът на жилищата без баня, макар и да бележи тенденция на намаляване в сравнение с изследванията отпреди 5 г., все още е твърде висок – всяко 2 ромско домакинство няма баня (при положение, че едва под 9% от респондентите твърдят, че в квартала им има функционираща публична баня). За сравнение: по данни на ПРООН и АСА през 2003 г. без баня са около 70% от ромските домакинства, т.е. по този показател е налице известно подобрене, но въпреки това, разликите между роми и не-роми остават значителни.

¹ Справочник за ромите, Институт Отворено общество – София, 2008

² Национална жилищна стратегия, 2002

Съществуващото в момента българско законодателство, свързано с жилищно-устройствените и териториално-устройствените въпроси, не адресира адекватно проблемите, цитирани по-горе, макар че те са намерили място в планово политическите документи. В момента българското законодателство не предоставя ефективна процедура за узаконяване на незаконно строителствои общините не узаконяват сгради в ромските квартали, въпреки че част от тях отговарят на изискванията. Това изостря проблема, свързан с опитите за легализация на собствеността в ромските гета, където дългогодишни неизпълнения на редица процедури са довели до хаос в жилищно-устройствената ситуация. От друга страна, дори минималните възможности на законодателството остават неизползвани от ромското малцинство поради непознаване на процедурите и недостатъчна правна култура. Не на последно място проблемът се изостря и от недостатъчната подготвеност на администрациите по места да съдействат на ромската общност в процеса на използване на законовите процедури за установяване на възможности за легализиране на жилищно-устройствен статус.

В заключение можем да кажем, че през последните години се забелязва умерен прогрес по отношение на нормативната рамка за подобряване жилищните условия на ромската общност в България. Приемането на важни документи (като Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите), инвестициите от страна на държавата посредством приемането на промени в Закона за устройство на територията, възможностите, които се предоставят на отделните общини чрез решения на Общински съвети да урегулират квартали с малцинствено население бележат развитие в сравнение с предходните години. В същото време изпълнението на посочените документи е минимално и реалното подобряване на жилищните условия на ромите по-скоро изостава от непрекъснатото влошаване на отлагани с години проблеми в ромските квартали. Тече процес на гетоизация на много от кварталите и липсат адекватни действия за спирането и / или предотвратяването му. Една от основните причини, изтъквана с десетилетия, е липсата на достатъчно финансови средства. Доколкото това бе реалната причина през всичките години, в които състоянието на ромските квартали се влошаваше е трудно да се прецени: тя бе изтъквана и през годините на икономически възход, през които бяха инвестирани немалко средства в инфраструктура. Вероятно непопулярността на мерките за интеграция на малцинствата и ниската политическа воля за изпълнението на такива мерки бе част от реалните причини. На този фон ресурсът на ОП РР бе очакван като възможност – може би единствената – за инвестиции в подобряването на жилищните условия на ромите.

Оперативна Програма Регионално развитие

Главната цел на оперативната програма е подобряване на качеството на живот и работна среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентноспособност и устойчиво развитие. Основните приоритети на програмата включват устойчиво и интегрирано градско развитие, регионална и местна достъпност, устойчиво развитие на туризма, създаване на регионални и местни мрежи, сътрудничество и изграждане на капацитет. Общият бюджет на Програмата е 1, 601 млрд. Евро, като финансирането от Европейския фонд за регионално развитие е 1, 361 млрд. Евро, а националното финансиране е в размер на 240 млн. евро.

Оперативната програма предоставя възможности за подкрепа на дейности по пет приоритетни оси - градско възстановяване, за което са отделени 839 млн. евро, регионална и местна достъпност - с бюджет 400 млн. евро, устойчиво развитие на туризма - 218 млн. евро, местно развитие и сътрудничество - 89 млн. евро, техническа помощ - 54 млн. евро.

Изпълнението на програмата е в ход, но то на този етап е недостатъчно, с оглед постигане на заложените цели и приоритети на Програмата. Минимален е ефектът от изпълнението на програмата върху подобряването на състоянието на ромските квартали и цялостното изпълнение на интеграционната политика.

Общо 854 проектни предложения са получени по оперативната програма "Регионално развитие", оценени са 828 от тях и са одобрени за финансиране 609 проектни предложения на стойност 1.5 млрд. лева. Извършените плащания са значително по-малко (проблем, който е общ за всички оперативни програми в България): до момента са сключени 312 договора по различните схеми с бенефициенти на Програмата и са извършени плащания за 38 034 191,19 лв. Сключените договори са на стойност 937 657 906,87 лева.

- Обявени 21 покани за набиране на проектни предложения на стойност 1 741 505 465 лева.
- Одобрени за финансиране са 539 проектни предложения на стойност 1 569 108 407,73 лева.
- Подписани 312 договора/ заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на обща стойност 937 657 906,87 лв.
- Сумата на извършените плащания по сключените договори възлиза на 38 034 191,19 лева.

Посочените цифри индикират един от най-сериозните проблеми пред цялостното изпълнение на Оперативната програма: ниската стойност на реално извършените плащания. Мнозина от интервюираните по време на теренното изследване бенефициенти определиха като базисни два проблема: утежнена отчетна документация и забавени плащания. Последното поставя всички бенефициенти пред практическа невъзможност да изпълняват проектите, от които имат нужда и за които имат административен капацитет: с оглед на голямата стойност на проектите по ОП РР, забавените с месеци плащания изправят пред огромни финансови проблеми дори най-големите общини в България. Налице е тревожна тенденция все повече общини да поставят мораториум върху кандидатстването с проекти, тъй като не разполагат с финансов ресурс да посрещнат забавените твърде дълго плащания. Посоченото важи не само за малки общини, но и за общини, които са областни центрове. Този проблем е поставян от НСОРБ пред две български правителства, но на този етап все още не е разрешен

Ромите и ОПРР

През 2006 и 2007 г. ромски НПО инициираха застъпническа кампания за включване на текстове, подпомагащи ромската интеграция в ОП РР. Техните искания срещнаха подкрепа от страна на ГД „Регионално развитие” на Европейската комисия, както и – поне частично – на МРРБ.³

В текста на ОП РР експлицитно е посочено, че „Всички приоритети и дейности по ОП “Регионално развитие” се основават на принципа на равенство и отсъствие на дискриминация. Тези принципи следва да бъдат спазвани през всички етапи от управлението и изпълнението на програмата съгласно Член 16 на Регламент (ЕС) № 1083/2006”⁴ Определяйки ромите като една от най-уязвимите групи в българското

³ Бюлетин на Център „Амалипе”

⁴ Оперативна програма „Регионално развитие”, с. 186

общество (с. 112) ОП РР включва текстове, създаващи предпоставки за насочване на въздействия и ресурси от Програмата към ромските квартали.

В своята аналитична част (3. Социално-икономически анализ) ОП РР описва по добър начин състоянието на ромската общност и жилищно-инфраструктурните проблеми, с които се сблъсква ромската интеграция. Силна страна на дизайна на ОП РР е включването на специален параграф „Положение на ромите” в аналитичната част на Програмата: с. 28 – 29. Параграфът описва достоверно основните социални и демографски характеристики на ромската общност, главните проблеми с които се сблъскват ромите, както и съществуващите предизвикателства в ромските квартали: висок процент на незаконните жилища, административни и финансови пречки пред узаконяването им, липса на Подробни устройствени планове, липса на инфраструктурни удобства, водопровод и канализация и др. (с. 28). Освен в параграф „Положение на ромите” анализ на проблемите, с които се сблъсква ромската общност е включен и в други параграфи: при описанието на здравната инфраструктура (с. 34), инфраструктура за предоставяне на социални услуги (с. 37) и др.

В същото време стратегическата част на програмата (части 4, 5, 6 и 7, в които са описани целите, стратегията, приоритетните оси и мерки и структурата за управление) адресира предизвикателствата пред ромската интеграция значително по-скромно.

Параграф „Положение на ромите” от аналитичната част не е допълнен с отделна глава в стратегическата част, където да бъдат описани отделните мерки и примерни дейности, които допринасят за подобряване на положението в ромските квартали – така, както е направено в ОП „Развитие на човешките ресурси”. Такава информация е включена в част „6.6.5. Равенство на половете и липса на дискриминация” (с.186), но тя е твърде кратка (6 реда) и сравнително неясна.

ОП РР не съдържа мерки, които са специфично насочени към уязвимите групи (вкл. ромите), а това е направено на ниво „примерни дейности” към отделните мерки. Такава примерни дейности са заложили преди всичко по Приоритетно направление 1: по мярка 1.2. „Жилищна политика” („Осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение, чрез обновяване и промяна на предназначението на съществуващи сгради”⁵), както и по мярка 1.1. „Социална инфраструктура” („Ще се насърчават инициативи, ориентирани към социалните, образователните и здравните проблеми на ромските малцинства, и мерки за съхраняване на ромската културна идентичност (Ромски културни центрове)⁶). В мерките по останалите приоритетни направления няма примерни дейности, ориентирани към ромската общност. В това отношение ОП РР отстъпва на ОП РЧР, в която има 3 специфични мерки („области на интервенция”) ориентирани към уязвимите групи, а в още 4 други мерки са включени примерни дейности, насочени към уязвимите групи.

Силна страна на ОП РР е включването в критериите за избор на проекти на критерий „(проектът) отчита потребностите на групите в неравностойно положение, включително и ромите”. Това е направено спрямо критериите за избор на проекти по Приоритетна ос 1 (с. 115) и Приоритетна ос 4 (с. 145). Това дава възможност да се засили ефекта от изпълнението на посочените оси в ромските квартали, като се подкрепят приоритетно проекти и се отчита постигнатия в ромска общност резултат.

Ромите и изпълнението на ОПРР

⁵ Оперативна програма „Регионално развитие”, с. 120

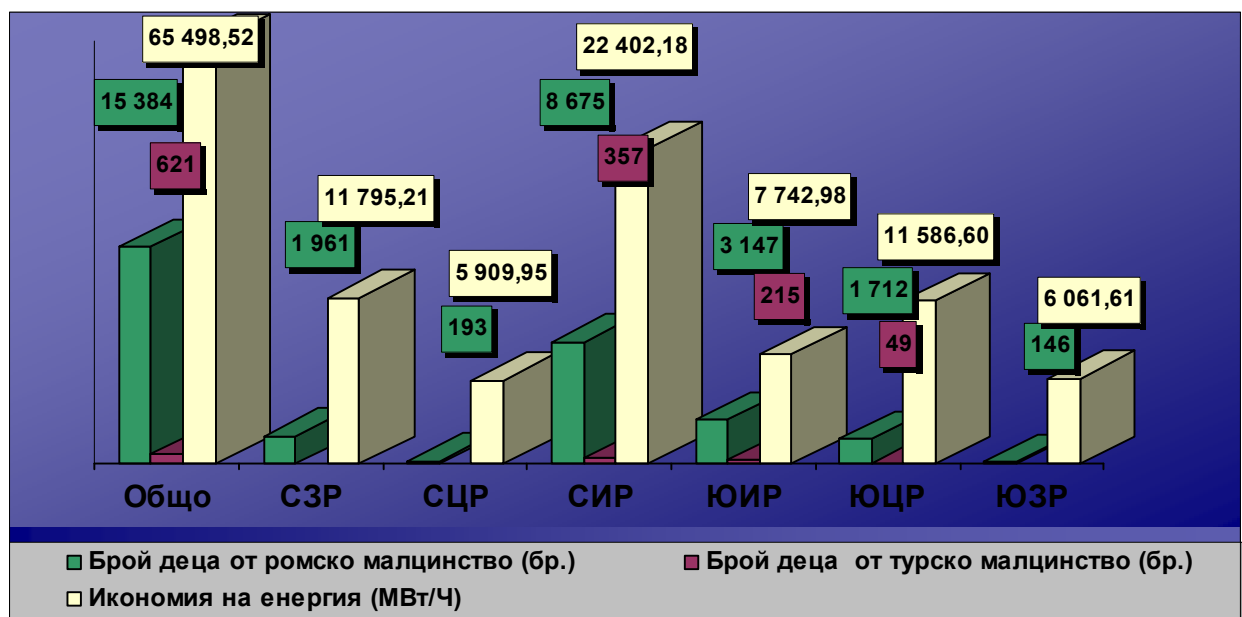
⁶ Пак там, с. 118

Информацията, която се събира от страна на Управляващият орган за бенефициенти от ромски произход е откъслечна и недостатъчна що се отнася до всички отворени до момента конкурси. По-долу представената информация няма претенции да е изчерпателна, но предоставя добра отправна точка за аргументирането на препоръка към Управляващият орган за дефинирането и създаването на по-добра система за мониторинг на постигнатите резултати, особено що се отнася до изпълнението на конкретни индикатори, свързани с бенефициенти от етническите малцинства и в частност роми.

Както бе посочено по-горе, в две от мерките по Приоритетна ос 1 са заложили примерни дейности, насочени към уязвимите групи, респективно – в конкурсите за проекти по тези мерки би следвало да се очаква подкрепа за такива дейности. До този момент, обаче липсват отворени конкурси за изпълнение на Операция 1.2 „Жилищна политика”, насочена към осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение, чрез обновяване и промяна на предназначението на съществуващи сгради, собственост на публични власти или на сдружения с нестопанска цел.

От общо 21 обявени до този момент покани за набиране на проектни предложения, по-сериозен ефект върху ромската общност би могъл да бъде търсен при 2 схеми: “Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали” и “Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна инфраструктура, допринасяща за устойчиво местно развитие”. В рамките на двете схеми се очаква да бъдат обновени и модернизирани 180 сгради, от което да се облагодетелстват 65 000 ученици, лица в неравностойно положение и граждани. По данни на Управляващия орган, 15 384 от тях са от ромски произход, а 621 – от турски.

Източник: ПРЕДСТАВЯНЕ НА АНИЦА РУСЕВА, МРРБ, НАЦИОНАЛЕН ФОРУМ “СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И ИНТЕГРАЦИЯТА НА РОМИТЕ”, ДЕКЕМВРИ 2009Г.



Посоченото може да бъде оценено по положителен начин: сред крайните ползватели на реализираните проекти са и деца от малцинствата, което определява принципа на не-

дискриминация и социално включване на уязвимите групи. В същото време като слабост може да бъде посочено това, че изпълнението на общински проекти по двете схеми не бе под никаква форма обвързано с изпълнението на общинските стратегии / планове за образователна интеграция на децата от етническите малцинства. В съответствие с одобрената от МОН Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, много общини одобриха свои стратегии / планове. Положителна практика бе изискването за одобрена общинска стратегия за образователна интеграция от общините, изявяващи интерес за включване в някои от проектите по програма ФАР. За съжаление тази практика не бе продължена чрез обявените по ОПРР схеми, поради което нямаме гаранции, че те са подпомогнали във всички случаи общинските усилия за образователна интеграция.

При проведеното теренно изследване в община Попово стана ясно, че чрез ОПРР са ремонтирани училища, които са централни за изпълнение на общинската политика за образователна интеграция. Извършеният ремонт е променил из основи архитектурната среда в тези училища, той е допълнен и с „меки мерки“ по подsigуряване на целодневно обучение, СИП „Фолклор на етносите – ромски фолклор“, разнообразни извънкласни дейности в тези училища. Всички интервюирани потвърдиха, че е налице безспорен положителен ефект. Ремонтните сгради бяха във видимо добро състояние, като бе очевидно, че учениците – в големия си процент от ромски произход – опазват много добре материалната база.

При проведено теренно изследване в община, която е областен център стана ясно, че подкрепените и ремонтирани по ОПРР училища са централни градски училища, в които се обучава малък процент ученици от малцинствата. Училищата, които са определени като „приемни“ и „Интегриращи“ в Общинския план за образователна интеграция не са били включени в одобрения проект. Общинското ръководство възнамерява при повторно обявяване на конкурса да кандидатства с нов проект, в който да включи тези училища – с уточнението, че е нужно да получи всички плащания по вече реализирания проект, а те се бавят с месеци.

Във връзка с конкурс BG161PO001/1.1-01/2007⁷ „Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали“ съществуват данни, които са предоставени на интернет страницата на Оперативна програма Регионално развитие. От тях е видно, че от общо подадени 274 проекта, едва с 57 от тях са сключени договори, като разпределението в шестте планови региона е изключително неравномерно. Акцент е поставен на Североизточния регион, където има най-много на брой одобрени проекти – 13, като сумата на сключените договори възлиза на **58 768 594,79 лв.** От изследвания провеждани по линия на ромската интеграция, както и в самата Оперативна Програма е видно, че проблемите, свързани с осигуряването на рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура са най-остри в Северозападния регион, където процентът на отпадащи деца от малцинствен произход от образователната системи е най-голям. Северозападна България е най-бедният регион на ЕС, събщи европейската статистическа служба Евростат⁸. Произведеният БВП на човек от населението спрямо

⁷ Източник: ГЛАВНА ДИРЕКЦИЯ „ПРОГРАМИРАНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ“ ,ОТДЕЛ „ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМНИТЕ ПРИОРИТЕТИ“ :„Покани за набиране на проектни предложения по Оперативна програма “Регионално развитие” 2007-2013 г., оценка на проектните предложения, договаряне, проблеми и натрупан опит”, 30 април 2009

⁸Северозападният регион е най-бедният в ЕС: http://webcafe.bg/id_1191176596

средния в ЕС през 2007 г. е вариал от 26 процента в Северозападен район в България до 334 процента в централните стари жилищни райони на Лондон. Според данните освен този регион у нас като най-бедни са посочени още Северен централен и Южен централен район.

От предоставената информация се забелязва също така, че проектите в Югозападния регион подадени по време на конкурса са 56, а само 4 са сключените договори. В тази връзка мнозина бенефициенти посочиха, че липсва прозрачност по отношение на взетите решения за одобрение на проектите. В допълнение към това е необходимо да се спомене и доклад, продуциран от Прайм Микрофонд оценяващ изпълнението на ОП Регионално развитие: според оценяващата организация съществуват редица пропуски по отношение на оценяването, като липсва експертиза и професионален опит на оценителите в съответствие с отворените схеми за финансиране. В оценката на проектите липсва ясна методика за оценка. От сключените договори не става ясно за бенефициентите, че са длъжни да изпълнят конкретни индикатори, които да отговарят на заложените цели на ОПРР. Данните съобщават, че общият брой бенефициенти – деца от ромски произход от шестте планови региона е 15 384, докато броят на децата от турски произход е едва 621. Голямата диспропорция е изненадваща, но поднася информация, която различни граждански организации поддържат през последните години, а именно, че осигуряването на равен достъп до образование на децата от ромски произход е силно затруднено поради множество фактори. Сред основните причини за това е липсата на подходяща инфраструктура, която да фасилира процеса на активно включване на децата и учениците от ромски произход. Косвено доказателство за това е фактът, че общините търсят активно начин да подобряват училищата, в които се интегрират ромски деца и обявените конкурси по ОПРР бяха добра възможност за това, макар в тях да не бе поставен есплицитен акцент върху ромските ученици.

За изследващите и потенциални бенефициенти от дейността на Оперативна програма регионално развитие е от особен интерес метода на идентификация и събиране на информация за бенефициентите от етнически произход. В насоките за кандидатстване процеса на идентификация на крайните бенефициенти не е ясен. Не съществува яснота по отношение на методологията използвана и от страна на МРРБ за идентифицирането на етническата принадлежност на крайния ползвател. Този проблем бе посочен и от представители на Управляващите органи на други Програми – очевидно е, че трябва да бъде намерено надеждно решение.

Мониторинг на изпълнението на ОПРР

Според представената информация от страна на Управляващия орган на Оперативната програма Регионално развитие мониторинг се извършва на всички административни нива, като по време на наблюдението се събират качествени и количествени данни за процеса на прилагане на конкретната политика като напредъка се сравнява с предварително очертаните очаквания. В Наръчника за управление и изпълнение на УО не е разписана ясна процедура за наблюдение и отчитане на изпълнението на заложените по проектите/рамковите програми индикатори. В този смисъл е необходимо в Насоките за кандидатстване по схемите да се включи специален раздел за индикаторите на схемата, който да обяснява значението и ефекта от тяхното изпълнение, евентуалното им обвързване с невъзстановяване на средства, начина по който УО на ОПРР изисква информация за тяхното отчитане;

От представените непосредствени цели на процеса на мониторинг липсва яснота по отношение на събирането на информация по етнически признак. Информацията генерирана в този аспект се доверява изключително на представените доклади от страна на бенефициентите, което е некоректно, тъй като дефиниция и преки доказателства за това не са зададени от Управляващия орган. В този смисъл е необходимо предприемането на конкретни мерки в определянето на еднакви за всички приоритетни оси механизми относно набирането на подобен тип информация. Подобна препоръка е отправена и от оценяващата организация Прайм Микрофонд⁹: “Да се разпише ясна процедура за наблюдение и отчитане на изпълнението на заложените по проектите индикатори.

Консултации с граждански организации

До настоящият момент липсва информация за провеждани конкретни консултации с граждански организации относно отваряните схеми по ОПРР, както и за осъвременяване на потребностите от провежданата политика на МРРБ с осигурено финансиране от страна на структурните фондове. В този смисъл е необходимо да бъдат консултирани целият процес по откриване, определяне и дизайн на насоките за кандидатстване, както и провеждане на обучения за изпълнението на подобни проекти, с оглед предотвратяване на допускането на пропуски при изпълнение на проектите и с оглед постигане на заложените индикатори в ОПРР.

Необходимо е осигуряване на публичност на информацията публикувана в информационните масиви на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от структурните инструменти на ЕС, администрирана от Министерство на финансите. Като допълнение към това и като част от политиката на правителството за осигуряване на публичност и прозрачност е необходимо въвеждането на система за извеждане на добри практики от вече одобрени и изпълнени проекти, с оглед постигането на пълна информираност на обществеността относно предприетите мерки за подобряване на жизнената среда на всички български граждани.

Изграждане на капацитет на бенефициентите по ОПРР

Макар тази мярка да е предвидена в Приоритетна ос Техническа помощ на ОПРР единствен бенефициент по нея е Управляващият орган на ОПРР. Необходимо е инвестирането на средства и провеждане на дейности по Оперативната програма с оглед изграждането на капацитет на бенефициентите, с цел постигане на заложените цели и индикатори за успех на Програмата.

Инкорпориране на промени от Европейския фонд за регионално развитие

Според регламент гласуван от Европейския Парламент през м.февруари, 2010г. ще бъде възможно бедни общности във всички държави членки да получат финансиране от регионалните фондове на ЕС за ремонт или замяна на съществуващи жилища.

До момента само подобрения в жилищата в градските райони в 12-те нови държави членки можеха да получат финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (виж Мярка 1.2 от ОПРР). Приемането на измененията в регламента, което вече беше

⁹ Преглед на първите открити схеми по ОПРР 2007-2013г., Резюме, януари 2010г.

договорено между Парламента и Съвета, ще позволи на всички 27 държави членки да използват средствата от този фонд (в допълнение към други източници) за реновиране на съществуващи жилища на маргинализирани общности или за тяхната замяна с нови, независимо от района, в който се намират (градски или селски). Законодателството обхваща всички "маргинализирани общности", между които ромските - най-голямата маргинализирана етно-социална група в Европа.

В този смисъл е необходимо да се въведат мерки, които да отразяват това решение на ЕС в ОПРР и да допълват вече съществуващите мерки в Приоритетна ос 1, операция 1.2.

Заклучения и препоръки

На този етап изпълнението на ОПРР подпомага в твърде ниска степен усилията за интеграция на ромите, в частност – подобряването на жилищните условия и на инфраструктурата в ромските квартали. Основните причини за това са пропуски в стратегическата част на Програмата (липса на мерки, таргетиращи интеграцията на уязвимите групи, включване на примерни дейности в тази насока само в две от приоритетните мерки) и пасивност - по отношение на интеграционните дейности – при изпълнението ѝ (необявяване на конкурси по мярка 1.2, липса на таргетиращ подход при конкурсите по мярка 1.1, неспазване на изискването от Програмата за приоритетно одобрение на проекти, подобряващи състоянието на ромите и др.). В допълнение, административните трудности и твърде голямото забавяне на плащанията, характерни за всички проекти по ОПРР силно ограничават възможностите на различните бенефициенти да реализират проекти по Програмата, което допълнително намалява шанса да бъдат изпълнени проекти, насочени към ромските квартали. На този етап изпълнението на ОПРР не подпомага по никакъв начин реализацията на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите. Реална е опасността да бъде пропуснат шанса чрез ОПРР да се ускори процесът на интеграция на ромите и в частност – интеграцията в сферата на жилищните условия и благоустройството.

За да се преодолеят посочените проблеми са препоръчваме действия в следните насоки:

Опростяване на административните процедури при изготвянето и отчитането на проекти и ускоряване на плащанията

Необходими са инвестиции от страна на държавната администрация за въвеждане на по-ясни механизми и процедури за управление и наблюдение на разходването на средствата по Програмата, свързани с опростяване на голяма част от административните изисквания при изготвяне и особено при отчитане на проекти. Необходимо е да се намери разумен баланс между гарантирането на коректното използване на средствата и липсата на злоупотреби от една страна и предоставянето на реална възможност на бенефициентите да отделят достатъчно внимание на изпълнението на проектите, а не само на набавянето на изискваната съпътстваща документация. Ускоряването на междинните плащания е императивно необходимо

Изпълнение на Приоритетна ос 1, операция 1.2.

В рамките на индикативната програма на Оперативната програма за 2008г. и 2009г. липсват мерки/схеми за изпълнение на операция 1.2 Жилищна политика - Осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими групи от населението чрез инвестиции и промяна на предназначението на съществуващи сгради собственост на публични власти или сдружения с нестопанска цел. В този смисъл е необходимо обявяване на схеми, свързани с операция 1.2, насочени към подобряване на качеството на живот на общности в неравностойно и уязвимо положение, чрез изграждане на социални жилища. Необходимо е алокиране и на финансов ресурс в рамките на тази операция за изпълнение на Националната програма за жилищни условия на ромите в България, част от ангажиментите на българската държава в международната инициатива “Десетилетие на ромското включване”

Увеличение на бюджета по Приоритетна ос 1, операция 1.1 и въприемане на таргетиращ ромската интеграция подход

В предвид на постигнатите резултати от изпълнението на схеми за финансиране по операция 1.1 и в предвид на големия брой проекти е необходимо увеличение на финансирането. Необходимо е да бъдат обявени и аналогични конкурси за подобряване на образователната, културната и социалната инфраструктура по ос 4 за да бъдат достигнати и по-малките общини.

В същото време е необходимо да се постигне взаимобвързаност на изпълнението на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в България с изпълнението на операция 1.1. на Приоритетна ос 1, където инвестиционните мерки представляват 99,77 % от общата стойност на Програмата и които включват подобряване на съществуващата и изграждане на нова техническа инфраструктура (водопровод, канализация, улици и прилежащите им съоръжения, електроснабдяване и улично осветление). За целта е необходимо обявяването на конкурси за проекти, насочени експлицитно към кварталите, населявани от уязвими групи. Последното може да се случи чрез обявяване на специални конкурси или чрез определяне на специфичен компонент в общите конкурси, но при всички положения е необходимо да се гарантира, че тези квартали ще бъдат достигнати.

Необходимо е също така разширяване полето на примерни дейности на обявяваните конкурси по мярка 1.1: напр. изграждане на ромски информационно-културни центрове, което е записано като примерна дейност в ОПРР, но не е реализирано до този момент

Изпълнение на критериите за приоритетен избор на проекти, насочени към уязвими групи (вкл. ромите): В критериите за избор на проекти по ос 1 и ос 4 е включено приоритетно избиране на проекти, отчитащи потребностите на уязвимите групи, в частност – ромите. До този момент това на практика не е изпълнявано. Необходимо е този критерий да бъде включен в обявяваните конкурси за проекти по посочените оси и с приоритет по тези конкурси да бъдат одобрявани проекти, насочени към интеграция на уязвимите групи.

Отчитане на ефекта от изпълнение на ОПРР върху интеграцията на ромската общност: Необходимо е при изработването на средносрочна оценка на изпълнението на ОПРР да бъде отчетен ефекта върху подобряването на жилищните условия на ромите и инфраструктурата в ромските квартали, както и върху цялостния процес на ромска интеграция. Нужно е индикатори в тази насока да бъдат отчитани и при изпълнението на всеки проект.

Допълнения и промени в ОПРР: Необходими са допълнения към текста на ОПРР за настоящия програмен период, насочени към:

- включване на примерни дейности, свързани с интеграция на ромите по мерки 1.4, 1.5, 2.1, 2.2, 4.1 и др.
- включване на критерий за избор на проекти, отчитащ въздействието върху уязвимите групи по Приоритетна ос 2

Включване на предизвикателствата, свързани с интеграцията на ромите в ОПРР за следващия програмен период: Необходимо е в новата ОПРР въпросите, свързани с подобряването на жилищните условия на ромите и с инфраструктурата в ромските квартали да бъдат заложени чрез подходящ анализ, мерки, примерни дейности и индикатори. За тази цел е нужно:

- включване на представители на ромски НПО и експерти с експертиза в сферата на ромската интеграция в работните групи, изготвящи новата ОПРР. Провеждане на специални дискусии с ромски НПО, експерти и лидери по отношение на новата Програма;
- включване на подходящи текстове в аналитичната част на Програмата;
- включване на мерки, таргетиращи въздействието в уязвими групи (вкл. ромите): в настоящата Програма такива мерки липсват, което е една от причините за нейната ниска ефективност по отношение на ромската интеграция;
- включване на подходящи примерни дейности за въздействие в уязвими групи по различните мерки
- включване на специална глава за въздействието в ромска общност в стратегическата част на Програмата, описваща планираните интервенции, индикатори за тяхното постигане и индикативен финансов ресурс