



ЦЕНТЪР
за междуетнически диалог и
толерантност "АМАЛИПЕ"

Д. Колев Т. Крумова М. Методиева
Г. Богданов Б. Захариев

ГОДИШЕН ДОКЛАД

за реализация на политиките, насочени към
ромска интеграция в България

2006 г.

Велико Търново
2007



*Издава се с финансовата подкрепа на „Кордейд“ -
Холандия, в рамките на проект „Ромите в Югоиз-
точна Европа в процеса на присъединяване към ЕС“*

Изследователски екип: Аспарух Рангелов, Ивелина Иванова, Жулиета Евтимова, Янко Кривонозов, Спаска Михайлова, Даниела Петрова, Ирена Александрова, Фаня Гадуларова, Виолета Иванова, Запрян Христов, Тодорка Георгиева, Георги Йоргов, Валентина Даймянова, Митко Доков, Огнян Станчев, Ганчо Илиев, Виолетка Петрова

© АМАЛИПЕ, 2007

Център за междуетнически диалог и толерантност

В. Търново, п. к. 113, e-mail: center_amalipe@yahoo.com

© АСТАРТА - графично оформление, 2007

ISBN 978-954-350-050-6

СЪДЪРЖАНИЕ

ВМЕСТО УВОД. Интеграция в годината на присъединяването	11
Методология	16
Институционална и нормативна рамка за процеса на интеграция на ромите	19
Рамковата програма за интеграция на ромите и плана за Десетилетието на ромското включване през 2006 г.	42
Социална политика и социални програми за хората от ромската общност	56
Образователната интеграция на ромските деца и ученици през 2006 г.	80
Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите (2005 - 2015 г.)	119
Ромската интеграция и Европейските фондове	134
Равенство на половете в политиките, насочени към интеграция на ромите	155

Списък на съкращенията

АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция Социално подпомагане
ДБТ	Дирекция “Бюро по труда”
ДГ	детска градина
ДЕДВ	Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към Министерски съвет
ДСП	Дирекция “Социално подпомагане”
ЗИП	Звено за изпълнение на проекти
МОН	Министерство на образованието и науката
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НПД	Национален план за действие по Десетилетието на ромското включване
НПО	Неправителствена организация
НСЕДВ	Национален съвет по етническите и демографски въпроси
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
НССЕДВ	Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси
ОЗД	Отдел “Закрила на детето”
ОПРЧР	Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”
ОСЕДВ	Областен съвет по етническите и демографските въпроси
ОСОИ	Отдел “Образователна среда и образователна интеграция”, Министерство на образованието и науката
ПРООН	Програма за развитие на ООН
РП	Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество
СОИ	Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства
СОП	специални образователни потребности
ЦОИ	Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства

Настоящият доклад изследва основните тенденции в процеса на интеграция на ромите през периода януари - декември 2006 г. Докладът е резултат от мащабно проучване, осъществено от Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе", в което взеха участие 8 представители на ромски неправителствени организации и експерти от цялата страна. Изследването бе реализирано в 17 общини в различни региони на България.

Резултатите от изследването, както и техният анализ, очертаха няколко основни извода за начина, по който протичаше ромската интеграция през 2006 г.

Първо, стана очевидно, че ромската интеграция не се направлява от документите, приети от българското правителство в тази сфера (наричани за краткост "ромски стратегии"¹). Министерствата, имащи "ромски стратегии" (напр. Министерство на образованието и науката, Министерство на здравеопазването), бяха далеч попасивни от министерства без "ромски стратегии" (напр. Министерство на труда и социалната политика). Фактът, че България пое Председателството на Десетилетието на ромското включване, не промени много в тази насока - нито Рамковата програма, нито Плана за действие по Десетилетието бяха реално изпълнявани през 2006 г. На практика всичко значимо, което се случи с интеграцията на ромите през 2006 г., бе предприето извън ангажиментите към т. нар. "ромски стратегии".

Второ, 2006 г. отбеляза значителен спад в усилията за интеграция от страна на повечето институции. Министерство на образованието и науката е пример в тази насока. Дебатът за интеграцията се върна с години назад до ниво, на което се възродиха старите спорове дали са необходими специални усилия за интеграция на

¹ С това наименование обозначаваме Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество, Плана за действие по Десетилетието на ромското включване, Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи на етническите малцинства и Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите.

ромите и дали тези усилия не са дискриминация спрямо мнозинството. Единствено Министерство на труда и социална политика отбеляза значим напредък и се превърна в институцията, работеща най-активно за социално включване на ромската общност.

Трето, и през 2006 г. усилията за интеграция на ромите продължиха да следват схемата, унаследена от предходните години: символични действия без допълнително финансиране от републиканския бюджет (с единствено възможно изключение - съфинансиране по програма ФАР) и без допълнително ангажиране на нови човешки ресурси (т.е. без създаване на ведомства или структури във ведомства, чиито основни задължения са действия за интеграция на ромите). В голяма степен тази схема бе предзададена от ниския статус на т. нар. "ромски стратегии" - Решения на Министерски съвет без заделено за тяхното изпълнение целево финансиране от републиканския бюджет. Две хиляди и шеста година не показва наличието на сериозна политическа воля за промяна на посочената схема.

През разглеждания период Дирекция "Етнически и демографско въпроси" (ДЕДВ) и Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) - двете институции, координиращи цялостния процес на интеграция на ромите - преминаха през сериозни административни промени. Очакваше се, че в обслужващата ги администрация ще бъдат назначени роми - включително на ръководни постове, но това не се случи. Така бе пропуснат шанса за ангажиране на ромската общност с дейността на ДЕДВ и за подсигуряване на ромско участие. Въпреки че Дирекцията предприе стъпки за изграждане на работни и открити отношения с ромските организации, няколко сериозни индикатора в дейността и структурата ѝ разкриха, че възможността тя да се превърне в средство за политическа намеса и политически натиск върху независимите ромски организации продължава да бъде реална.

Трудностите, съпътстващи дейността на ДЕДВ и НССЕДВ, се отразиха негативно на изпълнението на Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество и на Плана за действие за изпълнението на Десетилетието на ромското включване. Реализацията на двете стратегии беше формална. Тя се

състоеше преди всичко от формално обобщение на обичайни дейности на различни институции, изпълнявани в рамките на техните обичайни бюджети и отговорности и предприемани често без каквато и да е връзка с Рамковата програма или Плана за Декадата.

През предходните години образованието бе една от водещите сфери за процеса на интеграция на ромите. Министерство на образованието и науката (МОН) установи определена степен на взаимодействие с ромските НПО, работещи в сферата на образованието, и показва знаци на решимост за разрешаване на образователните проблеми на ромската общност чрез комбинация от общи и специфични (т.е. насочени преди всичко към ромските деца и ученици) мерки. През 2006 г. повечето от тези предимства бяха изгубени. Политическата решимост за целенасочени действия за образователна интеграция на ромските деца и ученици бе слаба: ромската образователна интеграция се възприемаше като допълнителна задача, стояща “встрани” от процеса на модернизация на българското образование като цяло. Основната насока на ромската образователна интеграция бе променена: от десегрегация на т. нар. “ромски училища” към комбинация от социални, административни и технически мерки за намаляване на отпадането на ромските деца от училище и за гарантиране на тяхната посещаемост. Макар и да не бе отменена, Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства не бе изпълнявана и не бе включена в основните документи, определящи развитието на българското образование като цяло. Като цяло Стратегията запази само номинално съществуване. Бяха предприети опити за установяване на институционална инфраструктура за интеграция на ромските деца и ученици, но тези опити бяха твърде плахи и не доведоха до съществени резултати. Взаимодействието между образователните институции (особено на централно ниво) и ромските организации бе значително влошено и понастоящем е твърде проблематично.

Въпреки че усилията за ромска образователна интеграция продължиха и през 2006 г., МОН не бе в състояние да ги управлява и дори да ги подпомага в достатъчна степен. Отворилото се “празно пространство” бе само частично запълнено от Министерство на тру-

да и социалната политика и понастоящем поставя под сериозни заплахи процеса на образователна интеграция.

Подобряването на жилищните условия на ромите в България се придвижи нагоре в политическия дневен ред през 2006 г. Въпреки това е все още твърде рано да се каже доколко програми като Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България (приета през март 2006 г.) ще успее да разреши наболелите жилищни проблеми на ромите. Няколко сериозни предимства на Програмата са очевидни: тя е част от Националната жилищна стратегия, предвидено е сериозно финансиране (включително от републиканския бюджет) за изпълнението и т. н. В същото време няколко проблема могат да се видят дори на този ранен етап. Има определени индикации, че ангажиментът на местните власти и техният капацитет за координирани действия е бил надценен. Механизмите за гарантиране на финансирането от републиканския бюджет също изглеждат неясни. Тревожен факт бе също така това, че при изработването на стратегиите за местно икономическо развитие, част от които бе и подобряването на жилищните условия, местните НПО и ромската общност не бяха включени и привлечени като партньори. Това още веднъж обричаше Програмата на провал. Друг сериозен тревожен проблем бе, че първоначално Програмата бе ориентирана само към ромите, които живеят в градските райони, въпреки че повечето роми в България живеят в малки населени места и техните жилищни проблеми са също толкова тежки, колкото на ромите от големите градски гета. Друг тревожен стратегически проблем бе, че мерките за подобряване на жилищните условия на ромите не бяха включени в Оперативна програма “Регионално развитие”.

През 2006 г. изпълнението на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България бе ограничено само до подготвителни и технически дейности. Инвестиционните дейности бяха твърде ограничени. Това би могло да се промени през 2007 г., тъй като в бюджета на Министерство на регионалното развитие и благоустройството е заложена специална (макар и ограничена) сума, предназначена за изпълнението на Националната програма.

Преди 2006 г. Министерство на труда и социалната политика не бе институция, имаща активно отношение към процеса на интеграция на ромите. Министерството не бе разработило своя "ромска стратегия" и не участваше активно в подготовката на Плана за Деветилетието на ромското включване. През 2006 г. това положение се промени. Постепенно Министерството започна разработването на подход, отчитащ спецификите на ромската общност в рамките на общите програми, които то ръководеше. За пръв път бяха инициирани специални програми, насочени към ромите. Разрешаването на някои от най-острите проблеми - напр. неграмотността и социалното изключване от пазара на труда - се превърна в център на дейностите на МТСП, насочени към ромската общност. За пръв път МТСП инициира специални дейности (макар и твърде ограничени) за преодоляване на тежкото положение на ромската жена.

Въпреки тези усилия и през 2006 г. бе очевидна липсата на системен, цялостен подход за работа с ромската общност. Вън от съмнение бе, че бедността и социалната изолация останаха сериозни проблеми за ромите в България. В социалните програми, напращани от МТСП, отсъстваха механизми за ангажиране на ромските организации и ромската общност като активни партньори и участници, което силно ограничи ефикасността и ефективността им и сведе до незначителен техния краен резултат. Недостатъчната координация между министерствата причини сериозни вреди на част от програмите, напр. Програмата за ограмотяване и квалификация на ромите. Като цяло МТСП продължи да разглежда ромския въпрос като социален проблем на групи бедно население, а не като проблем на социално изключена етническа общност.

Процесът на присъединяване към Европейския съюз имаше възможността да помогне за сериозна промяна и ускоряване на процеса на интеграция на ромите. Тъй като Мониторинговия доклад на Европейската комисия от май 2006 г. остави ромския въпрос извън т. нар. „червена зона” (т.е. извън проблемите, които изискват незабавни действия), ромските организации положиха значителни усилия за застъпничество относно включване на въпросите, свързани с интеграцията в Оперативните програми и другите стратегически документи, регулиращи усвояването на Европейските фондове. През

2006 г. Център “Амалипе” и Институт “Отворено общество” - София организираха застъпническа кампанията в тази насока. В нея се включиха още 46 ромски НПО и множество ромски експерти. Преодолявайки сериозни трудности, кампанията постигна почти всички планирани цели и доведе до установяване на по-голяма част от необходимите предпоставки за използване на средства от Европейските фондове за ускоряване на процеса на интеграция на ромите в България. Кампанията продължи и през 2007 г. Доколко постигнатите успехи ще се окажат устойчиви, е все още рано да се каже, но при всички положения те са знак за възможността на ромското движение и на гражданското общество - при сериозна мобилизация - да влияе върху процеса на вземане на решения.

Настоящият доклад доказва необходимостта от граждански мониторинг и оценка на процеса на интеграция на ромите, както и необходимостта от отчитане на гледната точка на ромската общност относно този процес. Използваната методология позволява това да бъде направено, без да има претенцията, че е единствено възможната.

ВМЕСТО УВОД

Интеграция в годината на присъединяването

За България (а също и за Румъния) 2006 година ще бъде запомнена като Годината на присъединяването към Европейския съюз. Първите девет месеца на 2006 институции и граждански сектор бяха впрегнали усилия за постигането на обща цел - членство в ЕС от 1 януари 2007 г. Успехът на тези усилия бе ознаменуван с Мониторинговия доклад относно готовността за членство в ЕС на България и Румъния от 26 септември.

Годината на интеграцията на България към ЕС неминуемо имаше своето отношение и към интеграцията на ромите в България. От една страна това бе последната година, в която Европейската комисия изготвяше Мониторингов доклад за напредъка на България - през 2006 г. докладите бяха дори два. За всички, наблюдаващи или участващи в усилията за интеграция на ромите, е добре известно, че именно Мониторинговите доклади и отправяните в тях препоръки за “по-нататъшни действия за социално включване на ромското малцинство” провокираха скромните действия на българските институции в тази насока. От друга страна през 2006 г. се изготвяха стратегическите документи свързани с усвояването на средствата по Европейските фондове. Макар това да не се разбираше ясно от мнозина, включването в тези документи на пунктове, свързани с интеграцията на ромите бе сериозен шанс да се набави нужният финансов ресурс и административен ангажимент за процеса на ромската интеграция.

Мониторинговите доклади на Европейската комисия от октомври 2005, май 2006 и септември 2006 подчертаха необходимостта от по-нататъшни действия за изпълнение на Рамковата програма

за интеграция на ромите в българското общество и за цялостно социално включване на ромското малцинство. Направените препоръки в тази насока действаха като позитивен стимул за предприемане на конкретни действия от страна на българските институции. В същото време докладът от м. май 2006 не постави ромската интеграция сред най-горещите проблеми пред присъединяването (т.нар. “червени зони”), т.е. липсата на трайни значими резултати в процеса на интеграция не бе определено като пречка пред окончателното присъединяване на България към ЕС.

Подготовката на стратегическите документи (Националната стратегическа референтна рамка, Оперативните програми и др.) като цяло протичаше при липса на широко гражданско участие. Работните групи, подготвящи тези документи, не включваха нито един представител на ромските неправителствени организации и нито един експерт, ангажиран активно с интеграцията на ромската общност. Все пак активността на ромските организации - особено през втората половина на 2006 г. - доведе до включване на пунктове, свързани с ромската интеграция в някои от стратегическите документи. Този процес не бе финализиран до края на 2006 г.

За процеса на интеграция на ромите в България 2006 г. ще бъде запомнена с няколко неща: през юли 2006 г. България пое Председателството на международната инициатива Десетилетие на ромското включване, през март бе приета Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите, в края на юни бе приет План за действие за изпълнение на Рамковата програма за интеграция на ромите през 2006 г. и т. н. Поне на хартия продължи действието на приетата през 2004 г. Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, както и на приетите през 2005 г. План за действие за Десетилетието на ромското включване 2005 - 2015 г. и Здравна стратегия за лица в неравностойно положение. Без връзка с тези “ромски стратегии” през 2006 г. действаха програми, които имаха - по един или друг начин - ефект върху ромската общност: Национална програма за грамотяване и квалификация на роми и т. н.

Процесът на интеграция през 2006 г. имаше няколко общи характеристики. Първо, стана очевидно, че този процес не се направлява от приетите “ромски стратегии”¹. Министерствата, имащи “ромски стратегии” (напр. Министерство на образованието и науката, Министерство на здравеопазването) бяха далеч по-пасивни от министерства без “ромски стратегии” (напр. Министерство на труда и социалната политика). Фактът, че България пое Председателството на Десетилетието на ромското включване не промени нищо в тази насока - нито Рамковата програма, нито Плана за действие по Десетилетието бяха реално изпълнявани през 2006 г. На практика всичко значимо, което се случи с интеграцията на ромите през 2006 г., бе предприето извън ангажиментите към т. нар. “ромски стратегии”. Второ, 2006 г. отбеляза значителен спад в усилията за интеграция от страна на повечето институции. Министерство на образованието и науката е пример в тази насока, а също така Министерство на здравеопазването, Министерство на държавната администрация и административната реформа и т. н. Дебатът за интеграцията се върна с години назад до ниво, на което се възродиха старите спорове дали са необходими специални усилия за интеграция на ромите и дали тези усилия не са дискриминация спрямо мнозинството. Единствено Министерство на труда и социална политика отбеляза значим напредък и се превърна в институцията, работеща най-активно за социално включване на ромската общност (макар и без да има своя “ромска стратегия”). Трето, и през 2006 г. усилията за интеграция на ромите продължиха да следват схемата, унаследена от предходните години: символични действия без допълнително финансиране от републиканския бюджет (с единствено възможно изключение - съфинансиране по програма ФАР) и без допълнително ангажиране на нови човешки ресурси (т.е. без създаване на ведомства или структури във ведомства, чиито основ-

¹ С това наименование обозначаваме Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество, Плана за действие по Десетилетието на ромското включване, Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи на етническите малцинства и Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите.

ни задължения са действията за интеграция на ромите). В голяма степен тази схема е предзададена от ниския статус на т. нар. "ромски стратегии" - те са Решения на Министерски съвет и нямат определено финансиране. 2006 година не показва наличието на сериозна политическа воля за промяна на посочената схема.

Настоящият доклад разглежда интеграцията на ромите в България през годината на интеграция на България в ЕС. Той се спира на основните случили се и неслучили се събития, тенденции и процеси в тази сфера, независимо дали те са замислени и предприети във връзка с интеграцията на ромите или без такава връзка. Докладът е резултат от целогодишно наблюдение на случващото се в областите образование, заетост и жилищни условия на национално и местно ниво, както и на дейността на Министерство на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на регионалното развитие, Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Дирекция "Етнически и демографски въпроси" към МС и други институции на национално, регионално и местно ниво. Специално внимание е отделено на включването/невключването на мерки, подпомагащи ромската интеграция в националните стратегически документи, регулиращи усвояването на Европейските фондове от България, доколкото най-вероятно именно тези документи ще определят голяма част от бъдещото развитие на икономическия, социалния и обществения живот в България.

Изследването не включва една от важните сфери на интеграцията - здравеопазването, тъй като то ще бъде обект на специален доклад. Изследването не включва също така подробен анализ на българското председателство на Десетилетието на ромското включване (юли 2006 - юли 2007 г.). Тъй като голямата част от дейностите, предприети от българското председателство, се случиха през 2007 г., то ще бъде цялостно анализирано в Доклада за интеграция на ромите през 2007 г.

Изследването бе организирано от Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе", като в него взеха участие "Гореща линия" ООД, представители на 8 ромски неправителствени органи-

зации и експерти от цялата страна. Изследването бе реализирано в 17 общини в различни региони на България².

Направените констатации и изводи бяха обсъдени с широк кръг ромски организации, както и с основните заинтересовани институции. Оценката на констатациите и особено изводите, отнасящи се към толкова сложен и многостранен процес като интеграцията на ромите не биха могли да имат претенцията за еднозначност. Настоящото изследване приема изначалния плурализъм на възможните оценки за реализацията на всяка публична политика и няма претенцията да представя единствена и еднозначна истина за интеграцията на ромите през 2006 г. То има друга претенция: в него взеха участие оптимално широк и многообразен кръг от представители на ромската общност (неформални лидери, представители на ромски НПО, ромски експерти, работещи в публичната администрация и др.), а методологията му акцентираше върху разкриване на мнението на местните ромски общности, спрямо които са се реализирали проучваните програми и политики. Затова претенцията на проучването е, че представя гледната точка и оценката на достатъчно широки слоеве от ромската общност. А отчитането на тази гледна точка и оценка е безусловно необходимо за анализа на случилото се с интеграцията на ромите в България през годината на интеграцията на България в Европейския съюз.

² Бургас, Камено, Стара Загора, Ракитово, Пловдив, Карлово, Кюстендил, София, Монтана, Лом, Бяла Слатина, В. Търново, Стражица, Търговище, Разград, Шумен и Каспичан.

Методология

Методологията на изследването следваше принципите, установени през 2005 г. при предходно изследване, оценяващо реализацията на проект ФАР “Интеграция на ромското население”¹ след направените необходими модификации от гледна точка на това, че се оценява не реализацията на един проект, а на няколко програми и цялостни политики. Методологията бе съобразена със сложния, многоаспектен и многопластов характер на изследваното явление - интеграцията на ромите.

Формирането и реализирането на политики за интеграция на ромската общност е процес, в който различаваме поне четири групи заинтересовани страни: държавни институции, ромска общност, други участници в различните дейности (като учители, социални работници и т. н.) и т. нар. “широка общественост”, която често може да стимулира или възпрепятства всяка публична политика. Всяка от тези групи - макар и в различна степен - е многообразна и това често оказва влияние върху провежданите политики. Напр. част от образователните и социалните характеристики на различните ромски общности (*йерлии, калдараши, рудари, миллет* и подгрупите в тях) са в такава степен различни, че правят погрешно пренасянето на модели за въздействие от една общност към друга.² Особено важно за настоящото изследване бе, че всяка от посочените заинтересовани страни, а често и отделните групи в нея предполагат различни методи за проучване, които трябва да бъдат съобразени с нейните специфики.

¹ Д. Колев, Т. Крумова и Б. Захариев, *Доклад за изпълнението на проект ФАР БГ 0104.01 “Интеграция на ромското население”*, (София: ЦМЕДТ “Амалипе”, 2006), 7-11.

² Виж: Д. Колев, Т. Крумова и Б. Захариев, *Доклад за изпълнението на проект ФАР БГ 0104.01 “Интеграция на ромското население”*, (София: ЦМЕДТ “Амалипе”, 2006), 11-13.

Въпросът с формирането и реализирането на политики за интеграция на ромите се усложнява и от факта, че голямата част от тези политики имат национално и местно измерение. Често съществуват съществени различия между дизайна на дадена програма на национално ниво и спецификата на изпълнението и в различните общини и области. Това обуслови реализирането на настоящото изследване както на национално, така и на местно ниво (в 17 общини) и съответно обхващането на представители на четирите заинтересовани страни на национално и на местно ниво.

Описаният сложен, многоаспектен и многопластов характер на процеса “интеграция на ромите” обуслови нивата на изследване, основните изследвани участници, източниците и методите за събиране на информация, както и основните участници в проучването.

Изследването бе реализирано на национално и местно ниво. На национално ниво бяха изследвани дизайнът на основните програми, насочени към интеграция на ромите през 2006 г., намеренията и идеите на водещи представители в политическите и административните нива на националните институции, тяхната оценка за реализацията на изследваните програми и политики. Също така бе проучено мнението по тези въпроси на водещи ромски активисти, работещи на национално ниво. Основните използвани методи бяха преглед на документация (desk review) и индивидуални интервюта.

На местно ниво изследването бе реализирано в 17 общини, намиращи се в 10 области. Бе спазено изискването за разнотипност на населените места, включени в проучването - столица, областен град, малък град, село, както и за разнотипност на ромските групи. На местно ниво бе изследвана реализацията на националните програми и политики, насочени към ромската общност, участниците в реализацията и постигнатите резултати - сред ромите и сред останалите граждани. Също така бе изследван дизайнът, реализацията и резултатите на някои местни инициативи, макар това да не бе водещо при настоящото изследване. Бяха изследвани различни участници в интеграционния процес - представители на местната власт, на местната администрация, на местните структури на национални институции (напр. Бюро по труда, Агенция за социално подпомагане), местни ромски неформални лидери, активисти на ромски НПО,

работещи в съответната община, журналисти и др. Голям брой роми - ползватели на различните програми (напр. в курсове за ограмотяване) или неучаствали в тях, както и други участници, реализирали програмите (учители, социални работници и др.) бяха включени в изследването на местно ниво. Бе използван широк спектър от методи за събиране на информация - индивидуални интервюта, стандартизирани интервюта, анкети, фокус-групи и др. Особено внимание бе отделено на коректното събиране на информация сред местните ромски общности, където съответните методи бяха адаптирани.

Основните участници в изследването на местно ниво бяха представители на ромски НПО, работещи в съответната община или местни ромски експерти. Процесът на събиране на теренна информация и нейната първична обработка бе реализиран от тях. Това се оказва особено важно при събирането на информация сред ромската общност, тъй като посочените експерти притежаваха безценни познания за местната общност и се ползваха с нейното доверие. Водещата роля на местните ромски активисти и експерти причини и някои методологични затруднения: невъзможност да се изследват в дълбочина взаимоотношенията между местна власт и ромски НПО при реализацията на част от програмите. Това наложи използването и на външни за съответната община експерти, които изследваха именно тези проблеми.

Основните участници в изследването на национално ниво бяха специалисти, доказали се в съответната изследвана област (образование, заетост, жилищни условия. Определянето на методологията за изследване на национално и местно ниво бе съвместно усилие на националните и местните експерти, ангажирани в изследването.

Основна задача на цялото изследване бе да се проследи реализацията и резултатите от политиката на интеграция сред тези, към които тя е насочена, да се разкрие в максимално възможната степен тяхната гледна точка и това да стане с тяхното активно участие. Използваната методология позволи това да се случи във висока степен.

Институционална и нормативна рамка за процеса на интеграция на ромите

Тази глава представя институционалната и нормативна инфраструктура, определяща процеса на интеграцията на ромите в България. Тя разглежда два основни въпроса. Единият е дали има адекватна институционална и нормативна инфраструктура, позволяваща да бъдат изпълнени ангажиментите, поети от българското правителство. Другият е дали институционалната инфраструктура е подчинена на единен принцип и дали формира единна система от институции. Същият въпрос се разглежда по отношение на нормативната база.

В настоящата глава защитаваме три твърдения. Първо, понастоящем липсва единна и цялостна система от институции, която определя и направлява реализацията на политиките за интеграция на ромите. Съществуват различни видове институции, подчинени на различни принципи, без ясна субординация, които не формират цялостна система. Второ, като цяло нормативната рамка съществува, но тя не се изпълнява по начин, който може да влияе върху реалните тенденции в процеса на интеграция. Трето, институционалната и нормативната инфраструктура за интеграция на ромите следва общото схващане, че включването на ромите е допълнителна задача, която не изисква допълнително финансиране и човешки ресурси.

Общото схващане относно характера на българската нация и ролята на етническите малцинства, споделяно от всички значими политически дейци, медии и НПО, както и от огромното мнозинство български граждани, определя българската нация като хомогенно и неделимо цяло или в основата си като гражданска нация.¹ Тя

¹ Въпреки че „гражданите, за които българския език не е майчин, имат право заедно със задължителното изучаване на български език, да изучават и използват техния собствен език”, чл. 36, ал. 2.

е съставена от различни етнически, езикови и религиозни групи, които са свободни да съхраняват своята идентичност, но тези групи не са юридически формирания и тяхното съществуване остава извън задълженията и отговорностите на държавните институции. В съответствие с това схващане държавата и нейните институции се грижат за правата на всички граждани без оглед на техния етнически произход и без задължението да защитават каквито и да са колективните права.

Това схващане присъства в цялата юридическа теория и практика. То е отразено от Конституцията и другите нормативни актове. Например, новата българска конституция (одобрена на 11 юли 1991 г.) не включва понятията „малцинства“ или „етническа общност“, а се базира на концепта за „български гражданин“. Чл. 25, ал. 1 постановява, че „български гражданин е всеки, който... е роден на територията на Република България...“ и чл. 6, ал. 2 обявява, че „всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“ Конституцията отразява виждането за българската нация като гражданска нация, определяйки българския език като единствен официален език (чл. 3), употребата на български език като задължение за всеки български гражданин (чл. 36, ал. 1), забранявайки политически партии, основани на етническа, расова или религиозна основа (чл. 11, ал.4) и т. н. Едновременно с това, Конституцията безусловно признава съществуването на етнически малцинства и защитава основните права на хората с малцинствен произход: правото да използват своя собствен език (чл. 36, ал. 2), да изповядват своя религия (чл. 37, ал.1), да развиват своя култура (чл. 54, ал. 1) и т. н.

Концепцията за характера на българската нация и ролята на малцинствата не насърчава изграждането на специфична административна инфраструктура, ангажирана с малцинствата и в частност - с ромското малциство. Въпреки това изграждането на подобна инфраструктура не е в разрез с Конституцията, тъй като съществуването на различни етнически групи в нацията се признава и защитава.

Едновременно с това етническата и социална реалност в България постепенно изисква институционална инфраструктура за раз-

витието и осъществяването на т. нар. ромски политики. По данни от последното преброяването на населението в България, ромите представляват 4,78% от населението на страната (или по-точно 370 908 души). Според учени и наблюдатели техният брой е поне 800 000 души или 10% от цялото население. В някои области (като Видин, Монтана, Сливен), ромите са около една трета от населението². По правило това са изостанали и бедни области с множество социални проблеми, а болшинството от ромите в тях живее в крайна бедност. В тези области задачата за интеграция на ромите изисква изграждане на специална институционална инфраструктура: на местно, регионално, а също и на национално ниво (тъй като повече от проблемите не могат да бъдат решени на местно и регионално ниво).

В същото време българското правителство е под постоянен натиск от страна на международни институции (като институции на ЕС, Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и т. н.) за ускоряване на процеса на интеграция на ромите. Въпреки че няма изискване за изграждане на специална институционална инфраструктура за тази цел, е очевидно, че това би улеснило процеса.

В обобщение, от началото на 90-те години до сега българското правителство е под натиска на международните институции и на „етническата реалност“ в България да развива институции, които могат реално да ускорят процеса на интеграция на ромите. В същото време, институционалната традиция в България, както и общата визия за характера на българската нация и ролята на малцинствата възпрепятстват формирането на специални институции за ромите. В резултат, изграждането на институционална инфраструктура е бавен, труден, противоречив и нееднозначен процес. Като цяло липсва цялостна система от институции, имащи като основно задължение развитието и осъществяването на политиките спрямо ромите, която система да е подчинена на общ принцип, да има ясна йерархия и субординация на национално, регионално и местно ниво.

² Например, проучване на учениците, направено от Министерството на образованието и науката през 2002 г., разкри, че в област Монтана 44% от учениците в първи клас са от ромски произход. В област Сливен процентът е 40.

Съществуват различни видове институции, подчинени на различни принципи, без ясна субординация, като те не формират единна система. Техните отговорности често се припокриват (поне отчасти), което води до спорове и конфликти. Същевременно, не съществуват устойчиви механизми за координиране на институциите, ангажирани с интеграцията на ромите на национално и местно ниво.

Институционална рамка за развитие и осъществяване на политиките за интеграция на ромите на национално ниво

Основният принцип на институционалната рамка на национално ниво е да не се изграждат нови, специални институции (чиито основни задължения се отнасят към интеграцията на малцинствата), а да се използва съществуващата система от институции на изпълнителната власт, като се добавят някои нови компетенции на тези институции. Като цяло са възможни само два вида изключения от този принцип. Единият е във въвеждането на специални структури от средно ниво в административната йерархия, които нямат управленски правомощия и по-скоро играят координираща роля между съществуващите ведомства, на които са вменени управленски правомощия. Такава координираща институция на средно ниво е Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси с Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към Министерски съвет. Друго възможно изключение е формирането на малки отдели на най-ниските нива в административната йерархия на различните министерства. Като правило ромската интеграция (и тази на малцинствата) формира основна част от отговорностите и задълженията на тези отдели, но те не получават специален бюджет за специфични дейности в тази насока.

Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси (НССЕДВ) и Дирекция “Етнически и демографски въпроси” (ДЕДВ):

НССЕДВ е добра илюстрация за структура от средно ниво в административната йерархия, която няма управленски функции, а по-скоро играе координираща роля между институциите.

Прототипът на Съвета е създаден през юли 1994 г. под наименованието “Междуинституционален съвет за етнически проблеми към Съвета на министрите”. Той е разпуснат през юни 1995 г., без да има и едно заседание. През юли 1995 г. е формиран Националният съвет по социалните и демографските въпроси. През 1997 г. този съвет е заменен от Националният съвет по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет (НСЕДВ). Неговото създаване е регламентирано с Постановление № 449/04.12.1997 на Министерския съвет. Той има само консултативни и координиращи компетенции с недостатъчен персонал, който не надвишава 4 души. В края на 2004 г., след неуспешните опити за повишаване на неговия статус в Национална агенция за малцинствата (т.е. орган с управленски функции), Съветът е трансформиран в Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси.

Съществуването на НСЕДВ и на ДЕДВ е определено с Постановление № 333/10. 02. 2004 г. на Министерски съвет. Според него Националният съвет има само консултативни функции и не получава истински правомощия за развитие и управление на политиките, насочени към ромите (и другите малцинства). Това е очевидно в чл. 1 от Правилника за устройството и дейността на НСЕДВ: “НСЕДВ е **консултативен и координиращ** орган, който **подпомага** Министерския съвет при осъществяването на държавната политика по етническите и демографските въпроси”. От друга страна, Съветът подпомага комуникацията между държавните институции и ромските НПО (както и други обществени организации), което се изяснява в чл. 1, ал. 2 “Съветът подпомага сътрудничеството и координацията между държавните агенции и организации на български граждани от етнически малцинства...”.

В съответствие с тези принципи, конкретните компетенции на НСЕДВ са строго ограничени. Те са определени в чл. 2 от Устройствения правилник. Не случайно една и съща фраза е повторена пет пъти: “(Съветът) обсъжда и предлага”. Всъщност Съветът може да взема решения само за някои вътрешни въпроси, във всички останали случаи може единствено да прави предложения и да консултира. Друга отговорност пред НСЕДВ е да координира осъществяването на проекти по предприєдинителните фондове (основно по програма ФАР), насочени към ромската интеграция.

През 2006 г. бе изготвен нов Правилник за устройството и дейността на НССЕДВ. Той бе одобрен с Постановление на Министерския съвет 351/20. 12. 2006 г. Правилникът повтаря същите твърдения за НССЕДВ като “координиращ и консултативен орган” (чл. 1). Несъмнено предимство е това, че се дава възможност на Съвета да участва в така наречената “съгласувателна процедура за нормативни актове, издавани от Министерския съвет”: чл. 1, ал. 3 изисква всички нормативни актове в областта на етническите и демографски въпроси да бъдат консултирани предварително от НССЕДВ.

В новия Правилник са заложили и някои нови, но доста ограничени сфери за действие на НССЕДВ: оказване на методологическа помощ на националните и общинските институции в случай на етнически конфликти, изготвяне на годишен доклад относно дейностите на НССЕДВ и за текущото състояние на междуетническите отношения и т. н.

Тъй като Правилникът бе одобрен в края на 2006 г., все още е рано да се прецени дали той ще подобри в значителна степен работата на Съвета. Въпреки това е трудно да се очаква значителна промяна, тъй като и новият Правилник е изграден върху концепцията за НССЕДВ като “координиращ и консултативен” орган без управленски правомощия. Участието на Съвета в “съгласувателната процедура” на актовете, издавани от Министерски съвет, е определено по неясен начин. То е ограничено само към нормативни актове в областта на “етническите и демографските въпроси” без да е уточнен критерий кои актове се възприемат като такива. Не се предвижда участие на Съвета в “съгласувателната процедура” за нормативни актове в други области, които имат определена връзка с етническите въпроси.³ Освен това не е ясно кой ще изработи позицията на НССЕДВ за консултираните нормативни актове и дали НПО ще участват в този процес. Най-вероятно това ще бъде направено от служителите на ДЕДВ, без участието на НПО.⁴

³ Например Националната програма за развитие на училищното образование е програма за образование, но има отношение към етническите отношения.

⁴ За първата половина на 2007 г. само един проект на нормативен акт е бил консултиран с НПО от НССЕДВ.

Вътрешната структура на НССЕДВ е в съответствие с тези ограничени функции. Упълномощени представители от 13 министерства, председатели на 6 държавни агенции, представители на Българската академия на науките и на Националното сдружение на общините в РБългария и представители на гражданските организации са членове на Съвета в съответствие с чл. 3. Председателстващ Съвета понастоящем е г-жа Емел Етем, зам. министър-председател.

В рамките на Съвета е създадена специална Комисия за интеграция на ромите (чл. 5). Нейната структура не е функционална и почти изцяло повтаря структурата на НССЕДВ, описана по-горе. Въпреки това съществуването на такава комисия набляга на важността на процеса на ромска интеграция и е предпоставка за наемането на постоянен персонал, който да се занимава с ромските въпроси в Дирекция “Етнически и демографски въпроси”.

Важно предимство, което отличава НССЕДВ от подобните консултативни органи (към Министерството на труда и социалната политика и Министерството на науката и образованието) е създаването на специална Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към администрацията на МС. Според член 6, ал. 4 дирекцията обслужва дейността на НССЕДВ. Тя има свой собствен персонал (състоящ се от приблизително 20 души), който трябва да повиши в известна степен административния и човешки потенциал на НССЕДВ. Съгласно Заповед № Н-1291/21.12.2004 на Министър-председателя ДЕДВ има два отдела: “Етническа идентичност и интеграция, демографско развитие” и “Интеграция на ромите”.

Трудно е да се очаква, че НССЕДВ и ДЕДВ могат да повлияят в значителна степен процеса на интеграция. Те не са органи, които могат да вземат решения: всички решения са в компетенциите на министерствата и държавните агенции. НССЕДВ и ДЕДВ не са дори изпълнителни агенции: те само “подпомагат осъществяването” на държавната политика; цялостното осъществяване е отговорност на определени министерства и държавни агенции. В това отношение не е странно, че отговорността за координиране на проектите по програма ФАР за интеграция на ромите (първоначално предвидени като инструмент, подпомагащ по-добрата реализация на целите на НССЕДВ) става основна отговорност на НССЕДВ и ДЕДВ.

Както бе описано по-горе, министерствата и държавните агенции са институциите с реални управленски функции по отношение на интеграцията на ромите. Те са отговорни за осъществяването на всички публични политики в съответните области (образование, социални дейности, здравеопазване и пр.), в това число политиките за включване на ромите. Като правило тези институции не формират специални органи за осъществяване на политиките, свързани с ромите, в своите административни структури. Обикновено това се разглежда като задължение на даден експерт. Рядко това е негова/нейна основна отговорност: само един експерт от Министерството на културата (г-н Симеон Благоев) и друг в Агенцията по заетостта (г-н Кънчо Кантарджийски) имат ромската интеграция като своя основна задача. Във всички други случаи политиките, ориентирани към ромите са допълнителна отговорност на определен експерт от министерство или държавната агенция. Неговата/нейната работа в тази насока е ограничена в предоставянето на информация за докладите на правителството и в участието в срещи, посветени на ромската интеграция, тъй като по правило тези експерти са претоварени със задачи от сферата на техните основни отговорности.

Има само два случая, които изглеждат изключение от това правило: отдел "Интеграция чрез интеркултурно образование" на Дирекция "Образователна среда и образователна интеграция" в Министерството на образованието и науката и отдел "Равни възможности" на Дирекция "Демографска политика, социални инвестиции и равни възможности" в Министерството на труда и социалната политика. Те са разгледани подробно в следващите глави, тъй като ситуацията с техния капацитет и възможността за влияние върху процеса на интеграция в съответните области са различни. Въпреки това, могат да се изтъкнат някои общи черти. От една страна, техните възможности да направляват изпълнението на политиките за ромите и дори да повлияят върху процеса на вземане на решения са по-големи от тези на НССЕДВ. Те могат да използват административния апарат на своите министерства, да им възлагат осъществяването на някои решения, свързани с ромската интеграция, и да направляват реализацията им. Те могат също така да изготвят проекти на нормативни актове и да поискат от съответните министри

да ги одобряват. От друга страна и двете структури (в МОН и в МТСП) са на относително ниско административно ниво. Техният персонал е минимален (например само двама експерти работят в отдел “Интеграция чрез интеркултурно образование”) и те нямат специален бюджет за осъществяването на политиките, насочени към ромите. По този начин техните истински компетенции са ограничени.

Институционална рамка за развитие и осъществяване на политиките за интеграция на ромите на регионално ниво

Регионалното ниво е най-слабото ниво в институционалната инфраструктура, направляваща процеса на интеграция на ромите. Възможна причина за това е фактът, че регионалното ниво е по принцип най-слабото ниво в българската административна система.

Единствените административни структури, имащи пряко отношение към интеграцията на ромите на регионално ниво, са Областните съвети за сътрудничество по етническите и демографски въпроси. Тяхното създаване и работа са регламентирани в чл. 7 на Постановление № 333/10.12.2004 на Министерския съвет. Подобно на НССЕДВ, Областните съвети са консултативни и координиращи органи без управленски компетенции. Техните основни функции са да координират осъществяването на областни стратегии по етническите и демографски въпроси (чл. 7, ал. 1). Те са съставени от “зам.-кметове, отговарящи за етническите и демографски въпроси в общините на територията на областта и представители на сдруженията на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства...; на читалища; на регионалния инспекторат по образование; регионалния център по здравеопазване; регионалната инспекция за опазване на околната среда и водите; регионалната дирекция за национален строителен контрол; регионалната служба по заетостта; областната служба за социално подпомагане; териториалното статистическо бюро; регионалната дирекция на вътрешните работи; областна дирекция “Земеделие и гори” и други институции, имащи отношение към дейността на областния съвет” (чл. 7, ал. 3). В съответствие с чл. 7, ал. 2 председателството на Регионалния съвет

се поема от областния управител или от представител, назначен от областния управител.⁵ Секретар на Съвета е експерта по етнически и демографски въпроси в областната администрация. За разлика от НССЕДВ, Регионалният съвет няма своя собствена администрация. Те не са ангажирани с програма ФАР и другите предприсъединителни програми. По тази причина тяхната възможност да влияят на процеса на ромска интеграция е рязко ограничена.

Понастоящем са формирани 26 регионални съвета. Според много ромски представители в тях е трудно за съветите да работят успешно с ограничените компетенции, които имат. Съветът и неговите членове нямат никакви компетенции за вземане на решения и реализирането им. Техните единствени функции са да говорят за определени проблеми и да предлагат възможни решения. Реалните решения са в ръцете на общинските кметове и областните управители. От друга страна, комуникацията между Областните съвети и Националният съвет се осъществява трудно. Всички тези пречки демобилизират членовете да участват активно в работата на Областните съвети.⁶

Институционална рамка и интеграция на малцинствата на местно ниво

Към настоящия момент ромското участие в местното самоуправление се осъществява по няколко начина.

➤ В структурата на общинска администрация

- *Експерти по ЕДВ и експерти роми на други длъжности*

Масовото назначаване на експерти по етническите и демографски въпроси (ЕДВ) започна след приемането на Рамковата програма през 1999. Първоначално това стана на регионално ниво, като в повечето областни администрации бяха назначени такива. Част от

⁵ Според новия Устройствен правилник на НССЕДВ, председател на областния съвет трябва да бъде Областният управител.

⁶ Интервю с експерт по етническите и демографски въпроси, проведено на 9 октомври 2006 г.

тях впоследствие получиха статута на държавни служители. Като правило те имат ясно разписани длъжностни характеристики. По различен начин стои въпросът с общинските експерти по етнически и демографски въпроси. Понастоящем в общинска администрация работят над 200 роми, като около 50% от тях са жени. Голямата част от ромите в администрацията работят именно като експерти по ЕДВ. Основен проблем е липсата на ясен статут на тези служители. Причините за това са няколко:

- Липсата на специфичен нормативен акт, уреждащ статута на тези експерти в Общинска администрация: липсата на единна длъжностна характеристика;
- Липсата на ясна визия за функцията на тези експерти и съответно за длъжностната им характеристика;
- Липса на целенасочена и координирана програма и политика за назначаването на тези експерти.

Показателен за липсата на ясна визия по отношение функцията на експертите е названието на длъжностите, които заемат: работата с малцинствата (Ямбол), главен специалист по ромски въпроси (Община Сапарева баня), гл. специалист по социални, културни и просветни въпроси с етносите (Община Шумен), специалист по интеграция на малцинствата (Община Девня, Община Козлодуй), специалист по социално-демографски въпроси (Община Лом), специалист по етнически въпроси (Община Елхово), координатор по ромските въпроси (Община Каварна), главен специалист по социално приобщаване (Община Пещера), специалист по демографски и социологически проучвания (Попово), специалист по ЕДВ (Монтана, Първомай, Исперих, Якоруда, Кнежа, Добрич и др).

Две са основните схващания по отношение функцията на общинските експерти. Широко разпространено сред администрацията (и по-специално сред ръководителите на административни отдели) е разбирането, че ромският експерт трябва да отговаря за всички въпроси, свързани с ромите, независимо от тяхното естество, т. е. той трябва да бъде посредникът между ромите и администрацията. Анкета, проведена със секретарите на общини в Република България в края на 2005 г., показва, че 34% от тях са на това мнение. Често обаче ролята на посредник се изкривява и ромският експерт

започва да изпълнява ролята на “буфер” между общността и макро обществото. Така например експертът в Община Пещера е назначен като “комендант за малцинствата”. Той отговаря за всички проблеми, произтичащи от или касаещи малцинствата. Това води до опасността от допълнителна сегрегация и изолиране на ромската общност.

Второто схващане, застъпвано и от самите ромски експерти, е, че такива трябва да присъстват в различните общински отдели и трябва да бъдат специалисти в областта, в която работят, като дейността им е свързана не само с проблемите на малцинствата, но и на мнозинството. Това би довело до едно по-високо, експертно ниво на включване на роми в общинската администрация и до успешен модел на интеграция. В този смисъл ролята на експерта по ЕДВ, ако длъжността бъде обособена като такава, би била по-скоро да насочва ромите към ресорния служител в общинска администрация, а не да се опитва да разрешава проблемите в различните области.

- *Обособяване на звено в общинска администрация, занимаващо се с интеграция на етносите*

Обособяването на отделно звено в общинската администрация, занимаващо се с интеграция на етносите представлява друг подход на администрацията по проблемите на малцинствата. Звеното може да бъде структурирано на различно място в йерархията на общинската администрация, в общата или специализираната администрация. Обособени отдели за интеграция са създадени в Ботевград и Сливен. Отдел по ЕДВ е създаден и в Общинска администрация - гр. Септември. В него работят седем специалисти от ромски произход. В други общини създадените структури заемат по-ниско ниво в йерархията. В Община Червен бряг общинската програма “Интеграция на малцинствата” е обособена като структура в рамките на отдел “Социални дейности”. В същото време обособяването на отделно звено не бива да води до другата крайност - сегрегиране и изолиране на ромската проблематика в рамките на общинската администрация. Погрешна е и практика в подобен отдел да бъдат назначавани само роми. Порочно е схващането, че

ромските проблеми трябва да се решават само от роми и обратно и това също трябва да се отчита. В това отношение добър е моделът на Община Сливен, където в Отдел “Интеграция и социална адаптация на етническите малцинства” работят не само роми, но и етнически българи.

- *Участие на политическото ниво: зам.-кметове по ЕДВ, кметове и зам-кметове роми; кметски наместници*

След местните избори през 2003 г. ромското политическо участие на местно ниво значително се засили: пет роми са заместник-кметове на общини (Хайредин, обл. Враца, Лом и Вълчедръм, обл. Монтана, Елин Пелин, Софийска обл., и Провадия, обл. Варна), над 200 роми са общински съветници; в Лом, Стражица и др. има зам.-председатели на Общинския съвет. Това представителство е все още далеч от процента на ромското население в България, като все пак е по-високо от ромското представителство на регионално и национално ниво (в настоящия парламент има само един ром депутат). То говори за сравнително добра организация на ромите на местно ниво и готовност да участват в процеса на вземане на решения. Това от своя страна засилва възможностите за диалог със самата ромска общност посредством нейните представители във властта.

Друга практика, отчитана в градовете с голяма концентрация на роми в обособени ромски квартали, е назначаването на кметски наместници роми. Такава е практиката в Община Слатина (гр. София), кв. Изток (гр. Кюстендил) и др. Значително по-голям е броят на ромите, избрани за селски кметове, въпреки, че е трудно той да бъде точно посочен. Наблюденията ни показват, че не рядко селските кметове са избрани и с голям процент гласове на мнозинството. Такъв е случаят в с. Каспичан (Шуменска област), например. Това вече е признак за реална интеграция на местно ниво.

➤ **В Общинския съвет**

Съществуват модели за включване на малцинствената проблематика в работата на общинските съвети. В някои от тях са съставени постоянни комисии, насочени именно към проблемите на етническите малцинства. Подобни комисии са създадени в Червен бряг

(обл. Плевен) (Постоянна комисия (ПК) по етническите и демографските въпроси), в Сливен (Работна група “Интеграция и социална адаптация на малцинствата), в Добрич (ПК по култура, вероизповедания и проблеми на малцинствата), Стражица (обл. Велико Търново) (ПК за връзки с обществеността, вероизповедание и работа с малцинствата) и др. Установени в рамките на Общинския съвет, работата на ПК е институционализирана и участва във формирането на решения, които имат силата на нормативни актове, тъй като са решения на местния парламент. Съсредоточаването конкретно върху малцинствената проблематика от друга страна, позволява навлизане детайлно в проблема и намиране на адекватни решения.

➤ **Обществени и общински съвети по ЕДВ**

Общинските и обществените съвети са две различни структури за интеграция на местно ниво, които обаче често погрешно се идентифицират една с друга. Обществените съвети за ЕДВ са практика (в много от случаите положителна) за изграждането на един широк граждански форум и включване на обществеността в местното самоуправление. Проблем при функционирането им е, че често работата им не е регламентирана и не е подкрепена с финансови ресурси. Въпреки това, те представляват успешен опит за ангажиране на по-широката общественост и отговорните институции с проблемите на интеграцията.

Общинските съвети по ЕДВ са структури, действащи към общинска администрация. Председател на ОСЕДВ е заместник-кмета на съответната община. Членове са представители на различните отдели в Общинска администрация, експертът, отговарящ за малцинствените проблеми (ако има такъв), представители на Бюрото по труда, полиция, образователни институции и представители на НПО на малцинствата. До известна степен обществените общински съвети по ЕДВ повтарят структурата на областните съвети за сътрудничество по ЕДВ. Целта на общинските съвети по ЕДВ е да дефинират местните проблеми, свързани с малцинствата, и да координират дейността на различните институции, насочена към тяхното разрешаване. Самите съвети могат да предлагат решения, както и да определят последващи действия. Между съветите в различ-

ните общини липсва уеднаквяване, тъй като липсва и национално законодателство, отнасящо се към това (докато структурата и дейността на областните съвети по ЕДВ е малко или много последователна). Поради тази причина всеки съвет е индивидуално организиран в зависимост от активността на дадената община. Това обуславя и разликата между общински и обществени съвети. Не рядко се наблюдават и хибридни органи, които обединяват елементи от двете структури.

Добър пример за активно работещ Общински съвет по ЕДВ е съветът в *Община Дупница* (обл. Кюстендил). Той е създаден през 2004 г. по инициатива на общинска администрация. Одобрен е със заповед на кмета на Община Дупница.⁷ Съветът има собствен бюджет, определен в рамките на около 10 000 лв. на базата на Програмата за развитие на ромската общност в Община Дупница. Отпускането на средства става въз основа на докладна записка до кмета на Общината и не е необходимо гласуването им от Общинския съвет, което административно улеснява работата на ОСЕДВ. На същия принцип са структурирани съветите и в другите общини на Кюстендилска област - Сапарева баня, Бобовдол, Кочериново и др.

Нормативна рамка за процеса на ромска интеграция на национално ниво

През периода 1999 - 2006 г. бяха одобрени няколко документа, формиращи нормативната рамка за процеса на ромска интеграция. Два от тях - Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество и План за действие за изпълнение на инициативата Десетилетие на ромското включване - претендират, че определят основните тенденции на ромската интеграция като цяло. Другите три, а именно Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (одобрена през юни 2004 г.), Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи на етническите малцинства (одобрена през септември 2005 г.) и Национална програма за подобряване на

⁷ Информация от Цецка Михайлова - специалист ЕДВ, Община Дупница.

жилищните условия на ромите (одобрена през март 2006 г.), са разработени с цел да регулират процеса на интеграция в съответната определена област. Всички тези документи ние наричаме “Ромски стратегии”.⁸ Понастоящем няма ромска стратегия само в сферата на заетостта и социалните въпроси, която се явява като една от най-важните за ромското включване.

Широко разпространено мнение сред много ромски активисти е, че нормативната рамка е сравнително добра, но прилагането ѝ се сблъсква с три сериозни проблема. Първият е нейният нисък нормативен статус. Почти всички от споменатите стратегии са Решения на Министерския съвет. (Стратегията за образователна интеграция е дори Решение на Министъра на образованието). Това означава, че всяко следващо правителство може да отмени тяхното осъществяване. Само Плана за действие на Десетилетието на ромското включване е одобрен с решение на Парламента. Нито една от Ромските стратегии не е приета със закон⁹ и единственият опит за приемане на закон, свързан с една от Стратегиите се провали през октомври 2004 г.¹⁰ Вторият проблем е липсата на финансов ангажимент от държавния бюджет. Въпреки че Планове за действие за изпълнението на всички тези стратегии за определени периоди са приети и съдържат бюджети, почти всички суми в тях са предвидени като “принос на чужди донори” или са суми за обичайни дейности, предприемани без връзка с изпълнението на стратегиите. На практика да този момент не са заделени специални средства от републиканския бюджет за реализацията на ромските стратегии. От това правило съществуват само няколко изключения и те са описани по-долу. Третият проблем е липсата на подходяща административна

⁸ Center Amalipe and HotLine Agency, *The Roma Strategies in Bulgaria in the Eve of EU Accession*, August 2006

⁹ През септември 2003 г. българският парламент одобри Закон за защита срещу дискриминация. Въпреки че това беше важна позитивна стъпка, е трудно приетият Закон да се възприема като рамка за процеса на ромска интеграция, тъй като тя определено е по-сложен и не свеждащ се само до дискриминацията феномен.

¹⁰ Парламентът отхвърли проектозакона за създаване на фонд за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства с аргумента, че това е дискриминация срещу децата от мнозинството.

инфраструктура за осъществяване на приетите ромски стратегии - проблем, описан по-горе.

Съществуването на тези проблеми не се отрича от много правителствени служители и дори политици. Обичайно те се обясняват с “ограничените възможности” на републиканския бюджет.

Като резултат е трудно да се каже, че ромските стратегии са направлявали процеса на ромска интеграция до сега. От една страна изглежда, че повечето от мерките със сериозно влияние върху ромското включване са предприемани без връзка с ромските стратегии. Те са определени от общата нормативна рамка в съответните области (заетост, социално подпомагане и т. н.). От друга страна основните мерки, предвидени в представените стратегии, все още не са осъществени. Това подчертава необходимостта от създаване на подходящи финансови и административни условия за осъществяването на ромските стратегии, както и необходимостта от включване на най-важните пунктове от тези стратегии в общата нормативна рамка за съответните области.

Следващите глави представят реализацията на 4 “ромски стратегии” (Рамкова програма за ромска интеграция, План за действие за Десетилетието на ромското включване, Стратегия за образователна интеграция, Програма за подобряване на жилищните условия на ромите), както и развитието на цялостния процес на ромска интеграция в България през 2006 г. Двата въпроса (изпълнението на т. нар. “ромски стратегии” и процесът на ромска интеграция) са разгледани паралелно, като са потърсени връзките и несъответствията между тях.

Нормативна рамка за процеса на ромска интеграция на местно ниво

На местно ниво законодателната политика за интеграция на ромите е много по-конкретна и целенасочена. Това се обуславя от близостта на проблемите и непосредствената нужда от решаването им. И докато в началото подходът към малцинствените въпроси беше често непоследователен, разпокъсан, а нерядко и в резултат

на външно влияние (обща тенденция на национално ниво, изисквания на европейските институции и т. н.), сега той е все по-систематизиран, воден от осъзната необходимост, като често формира устойчиви модели. В местното самоуправление все по-устойчиво се налага схващането, че интеграцията на малцинствените групи трябва да протича на всички нива, включително и в институциите с активното участие на представители на самото малцинство.

Първата стъпка за това обаче е артикулиране на проблемите и начертаване на евентуални решения посредством законодателната дейност на местния парламент. Това може да стане по няколко начина: изработване на специална стратегия или програма, насочена към интеграция на малцинствата (или само на ромите, там където ромската общност преобладава), стратегия (програма) за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, включване на проблемните въпроси, касаещи съответното малцинство в Общинския план за развитието или Стратегията за развитие на дадената община, или включване на проблемите на образователната интеграция в общата образователна стратегия на Общината.

➤ Стратегии/ Общински програми за интеграция на малцинствата

Голяма част от стратегиите са приети през 2003 - 2004 г. след последните местни избори. Тъй като това е все още нова практика, програмите са разнотипни. В по-голямата си част обаче, те следват приетата през 1999 г. Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество.

Информацията, събрана до момента показва, че Програми за интеграция на етническите малцинства имат около 1/4 от общините в Република България, сред които Брацигово, Видин, Ботевград, Тутракан, Долна Митрополия, Ямбол, Вълчедръм, Симеоновград, Сапарева баня, Червен бряг, София, Сопот, Дупница и др. Все още често приемането на общинска програма за интеграция (както и други местни стратегически документи, свързани с интеграцията) е свързано с външни фактори - обикновено изисквания за кандидатстване по европейски проекти.

Анализирайки общинските стратегически документи за интеграция, първият факт, който трябва да отбележим, е липсата на ясно разбиране за разликата между план, програма и стратегия, както и познания за критериите, на които трябва да отговаря всеки един от тези документи. Както беше отбелязано по-горе, почти всички стратегии¹¹ вземат като базисна програма Рамковата програма за интеграция на ромите в българското общество, а тези, изработени в края на 2004 и 2005 г. и Националният план за действие за десетилетието на ромското включване (2005 - 2015 г.). Факт е също така, че четирите основни дейности, заложили в Плана за действие, отговарят на най-наболелите местни проблеми: образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост. Под влияние на Рамковата програма акцент в местните планове е поставен и върху защитата от дискриминация и културата. Така например застъпническа кампания за въвеждане на антидискриминационни механизми в училище е една от целите, които си поставя Програмата за интеграция на етническите малцинства на Община Сопот. Все по-голямо внимание започва да се отделя и на съхраняване културната самобитност на малцинствата в България, като това по категоричен начин заляга и в общинските програми и стратегии. Община Гълъбово залага в един от приоритетите си популяризиране на ромската култура чрез отразяване на културните прояви в местния печат, организиране на общински празници, съхраняване на типичните обичаи, насърчаване развитието на ромската култура.

Следването на Рамковата програма има своите предимства, както и своите недостатъци. Един от тях е, че често тя е просто механично преписана, без да отчита местните специфики. Това на практика обезсмисля съществуването на местния стратегически документ, тъй като в него не се залагат реални проблеми с реални решения. За съжаление една не малка част от общинските стратегии за интеграция са създадени именно по този начин. Част от тях бяха създадени през първата половина на 2004, тъй като наличието на

¹¹ Въпреки че липсва уеднаквяване, за по-голямо удобство в текста по-долу ще използваме "стратегия", тъй като по-голямата част от документите, за които ще стане въпрос, се доближават до определението за стратегия.

стратегия за интеграция беше едно от изискванията за кандидатстване на общините по програма ФАР 2003 “Интегриране на уязвими малцинствени групи със специална насоченост към ромите в областта на образованието и здравеопазването”. Според представител на НССЕДВ, единствено присъствието на подобно изискване е накарало част от общините да приемат свои планове и стратегии. Въпреки това съществуването на такъв документ е първата крачка към осмисляне на ромската интеграция не просто като абстракция, а като реалност, и изпълването ѝ със съдържание е въпрос на време.

Участието на местната ромска общност при изработването е друг елемент, който не рядко отсъства при разработването на стратегиите за интеграция. Устойчивостта и ефективността на тези стратегии е изключително ниска, защото те остават външен акт, без гаранция, че спецификите на дадена общност (които често обуславят различията) ще бъдат разбрани.

Добър пример за такъв процес е приетата Програмата за развитие на ромската общност в Община Дупница, обл. Кюстендил, за 2005 г. Първоначално проектопрограмата е обсъдена на заседание на Обществения съвет по етнически и демографски въпроси към Общината. На заседанието присъстват както представители на ромските организации в града, представители на Общинска администрация (отделите, които имат отношение към проблемите на ромската общност), така и представители на други държавни институции (Бюро по труда, Агенция за социално подпомагане, Отдел за закрила на детето и др.). По този начин са обхванати проблемите във всички възможни сфери. На обсъждането присъства и Областният експерт по ЕДВ в Област Кюстендил, което позволява осъществяване връзката между различните нива - местно и регионално и придържане към общата национална рамка. След разглеждането ѝ в ОСЕДВ, програмата е подложена на широко обсъждане в ромските квартали на Общината и едва тогава окончателният ѝ вариант става факт.

Сериозна опасност, която се наблюдава в немалко стратегии, е “сегрегиране” на дейностите, насочени към интеграция на ромите, т.е. те не са обвързани с общата общинска политика, насочена към всички жители на общината в отделните сфери.

Проблем при изработването на общинските стратегии за интеграция е и честата липса на конкретни дейности, срокове, отговорници и финансиране. Все още в голяма част от администрацията битува схващането, че ромските проблеми са външни проблеми, несвързани директно с обществото, и трябва да бъдат решени с помощта на външни финансови източници. Ромските граждани обаче също са жители на съответното населено място и като такива проблемите им трябва да са част от проблемите на дадената община. Съществуват и стратегии, които залагат дейности, конкретно обвързани с общинския бюджет.

Успешен дългогодишен опит в това отношение е натрупала Община Червен бряг. Общинската програма за интеграция на малцинствата е придружена от План за изпълнение на Програмата, който се гласува и отчита пред Общинския съвет всяка календарна година. С решение № 258/30.03.2005 г. Общинския съвет приема отчет на плана за изпълнение на Програмата за интеграция на малцинствата за 2004 г. и план за изпълнение на Програмата за 2005 г. Според т. 3. от решението Общинският съвет утвърждава финансиране за реализирането на Плана за 2005 г. в размер на 1500 лв.

Друг проблем, който може да бъде отчетен при анализа на общинските стратегии, е липсата на дългосрочност и устойчивост, т.е. залагане на дейности, които ще доведат до устойчиви резултати и промяна в нагласите. Много често се търси по-скоро решаване на наболели проблеми, а не премахване на причините, които са довели до тях или трайно битуващите предразсъдъци и негативно отношение в обществото. В това отношение положителен пример са стратегиите на Община Сопот и Община Гълъбово, които са насочени към промяна на нагласите и посредством ресурсите на местните медии. Община Сопот залага в своята стратегия издаване на “етностраница в периодичен печат в Общината”, докато Община Гълъбово набляга на “активно участие на местните медии при информизиране на обществото за ромските проблеми.”

➤ **Общински програми за образователна и културна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства**

Общинските програми за образователна и културна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в основната си част следват одобрената на 11 юни 2004 от министъра на образованието и науката Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Общинските образователните стратегии¹² обаче в много по-голяма степен следват националната стратегия, отколкото програмите за интеграция следват Рамковата програма. Това поставя няколко въпроса.

Първо, очаква се общините да реализират политика, която е определена на национално ниво. Това ясно се очертава и от мнението на експертите, работещи в МОН по въпросите на интеграция, че Стратегията е приета на национално ниво, а това което се изисква от общините е, те да приемат План за прилагането на стратегията (по същия принцип, по който това е зададено на Регионалните инспекторати по образование).¹³ Това обаче априори предполага, че общините ще работят само по дейности и приоритети, заложен в Националната стратегия, което представлява сериозна опасност да не бъдат отчетени сериозни местни образователни проблеми. В същото време това често води и до механично преписване на приоритети и оттам залагане на цели, несъобразени с местните специфики. Така например, два от най-често срещаните приоритета в общинските образователни програми за интеграция са десегрегация на ромските училища и преодоляване на дискриминацията в училище, въпреки че липсва детайлно разбиране за двете понятия.

Някои от общините залагат десегрегацията като приоритет в програмите си, въпреки че на територията на общината липсват сегрегирани училища.¹⁴ Често допускана грешка е като сегрегирани да се записват селски училища с преобладаващ процент ромски

¹² По отношение на образованието отново липсва ясно разбиране за разликата между стратегия и програма и план за действие.

¹³ Интервю с д-р Йосиф Нунев, държавен експерт в МОН, 17 април 2007 г.

¹⁴ Подробно изследване за броя на сегрегирани училища в България беше направено през 2002 г. от Министерство на образованието и науката. В него ясно са изброени всички 68 сегрегирани училища. Виж Йосиф Нунев, "Анализ на актуалното

деца. Това се дължи не на изтегляне на българските деца и изкуственото изолиране на ромските, а на естествени демографски причини. Такива училища трудно могат да бъдат закрити, защото водят след себе си риска голяма част от децата да останат необхванати от образователната система. За да се избегне това, дейностите в програмата за образователна интеграция трябва да бъдат предложени от детайлен анализ на образователната структура в общината и ясно разбиране на същността на приоритетите, заложените в Националната стратегия. Положителни модели в тази насока са изградени в общините, в които от няколко години тече процес на десегрегация, иницииран от редица неправителствени организации.

➤ **Включване на ромските проблеми в Общинските планове за развитието или Стратегии за развитие на общините**

Включването на ромските проблеми в Общинската стратегия за развитие представлява друг подход към разглеждане на малцинствената проблематика, а именно - поставяне в общия контекст (mainstreaming). Такъв е подходът на Община Сливен, Общинския план за развитие на Община Стражица, Стратегията на Община Куклен, Общинския план за развитие на Община Ямбол, Стратегията за устойчиво развитие на Община Разлог и др. От една страна този подход изважда ромските въпроси от тяхната изолираност и разглежда проблемите като социално обосновани, а не като етнически. От друга страна обаче поражда опасността те да бъдат размити в общата проблематика и да се изгуби специфичността на някои от причините, довели до пораждането на тези проблеми. В тази насока впечатление прави и едностранчивото разглеждане на ромската общност (често това важи и за двата типа описани по-горе стратегии) - тя много често се разглежда като проблем, а не като част от решението на проблема. Рядко се отчитат и възможностите, с които ромската общност би могла да допринесе за развитието на дадена община - особено в културно и фолклорно отношение.

състояние на училищата, в които се учат ромски деца". - В: *Стратегии на образователната и научната политика* (извънреден брой). Изд. на Министерство на образованието и науката и Националния институт по образованието. С., 2002.

Рамковата програма за интеграция на ромите и плана за Десетилетието на ромското включване през 2006 г.

Контекст

Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество (РП) бе одобрена през април 1999 г. (с Решение на Министерски съвет от 22 април). Тя е документът, отразяващ в най-висока степен волята на ромската общност, тъй като е подписана от повече от 70 ромски организации.

През юни 2003 г. България стана съосновател на инициативата Десетилетие на ромското включване. Официалното откриване на Десетилетието се състоя в София на 2 февруари 2005 г. Откриването за България се състоя на 8 април 2005 г. На 14 април 2005 г. Министерският съвет одобри Националния план за действие за осъществяване на инициативата Десетилетие на ромското включване (НПД) за 2005 - 2015. НПД бе изготвен от работна група, включваща представители на основни държавни институции, както и някои ромски активисти. Планът развива допълнително повечето от точките в РП като акцентира върху образованието, здравеопазването, заетостта, жилищните условия, защитата от дискриминация и културата.

Осъществяването на двете инициативи се разглежда като обща задача на всички държавни институции. В същото време две институции имат специална координираща роля за изпълнението на РП: Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси (НССЕДВ) - съгласно чл. 2, ал. 7 от неговия устав и Дирекция "Етнически и демографски въпроси" (ДЕДВ) - съгласно Постановление на Министерски съвет 333/10.12.2004. Освен това и двете институции имат координираща роля за Десетилетие-

то на ромското включване. От юли 2006 г. България пое председателството на Десетилетието за една година. Заместник-министър от Министерството на труда и социалната политика (МТСП) бе определен за координатор на Десетилетието с Решение на Министерски съвет от 25 май 2006 г. По този начин МТСП също се включи в координирането на осъществяването на НПД.

Изпълнението на РП и задълженията на България към Десетилетието на ромското включване през 2006 г. се случваха при различни нормативни обстоятелства, но по подобен начин и имаха едни и същи резултати. Изпълнението на Рамковата програма не следваше План за действие или подобен документ през първата половина на 2006. Такъв План за действие бе одобрен чрез Постановление на Министерски съвет 693/06.10.2003, но той се отнасяше само за 2003 - 2004 г. През 2005 г. не съществуваше План за действие. През втората половина на 2005 г. консорциум, ръководен от Европейския институт (София), спечели търг за изготвяне на План за действие за изпълнението на РП за 2006 г. Въпреки че техническото задание предвиждаше края на месец декември като краен срок за тази дейност, процесът отне повече време и Планът за действие за изпълнение на РП през 2006 г. беше одобрен на 29 юни 2006 г. За разлика от РП, Десетилетието на ромското включване следваше своя Национален план за действие, одобрен през април 2005 г.

Въпреки тази разлика, изпълнението и на двете инициативи през 2006 следваше подобни модели. Както Рамковата програма, така и ангажиментите към Десетилетието на ромското включване не разполагаха със специално финансиране от републиканския бюджет.¹ В резултат изпълнението и на двете беше формално. То се основаваше на обичайните дейности, осъществявани от различни инсти-

¹ Единственото специално финансиране, отнасящо се до Десетилетие на ромското включване, бе от 12 юни 2006 г., когато Министерски съвет предостави 128 000 лева за нуждите на българското председателство на Десетилетието, но финансирането бе за периода юли 2006 г. - юни 2007 г. Единственото специално финансиране, предназначено за ключовите дейности от двете инициативи за 2005 г., трябваше да бъде 1 000 000 лева за Център за образователна интеграция, но те не са усвоени, тъй като този център не е основан. През 2006 г. за Центъра е предвидено значително по-ниско финансиране - 500 000 лева, но то не е било усвоено изцяло.

туции (напр. МТСП, МОН и др.) в рамките на техните годишни бюджети, предприемани без връзка с Рамковата програма или с Десетилетието.

Този модел - установен през предходните години и продължен през 2006 г. - рязко ограничава възможностите за целенасочени мащабни дейности, целящи изпълнението на ангажиментите към Рамковата програма и Десетилетието. Възможните стимули за такива дейности остават два. Първият е програма ФАР. Тъй като РП бе определена като един от краткосрочните приоритети в Партньорство за присъединяване, в няколко от в рамките на програма ФАР бяха инициирани проекти, насочени към осъществяването на важни аспекти от РП. НССЕДВ е Звено по изпълнението на проекта (ЗИП) по тях. Втората възможност е активната координираща роля на ДЕДВ и НССЕДВ. Тези институции могат да изискат (в рамките на своите компетенции, по деликатен и ограничен начин) от други държавни институции да предприемат действия за изпълнението на РП и Десетилетието в рамките на техните обичайни бюджети, а също така да реализират техните програми, насочени към цялото общество по начин, обслужващ изпълнението на РП и Десетилетието. И двете възможности подчертават ролята на ДЕДВ и НССЕДВ за интеграцията на ромите.

Изграждане на Дирекция “Етнически и демографски въпроси”: За ромите без ромите

Процесът на формиране на ДЕДВ започна през юли 2005 г., когато г-жа Мая Чолакова беше назначена за неин директор. Три месеца по-късно започнаха конкурси за назначаване на останалия персонал. Процесът отне няколко месеца и продължи през 2006 г. Бяха назначени двама ръководители на отдели на ДЕДВ² и 10 специалисти: седем от тях в отдел “Етническа идентичност и интеграция, демографско развитие”, трима в отдел “Интеграция на ромите

² ДЕДВ има два отдела, създадени със Заповед № Н-1291/21.12.2004 на мистър-председателя: “Етническа идентичност и интеграция, демографско развитие” и “Интеграция на ромите”.

те”. Още един експерт и един технически сътрудник бяха назначени извън отделите, за нуждите на цялата дирекция.³

За първи път в българската история толкова относително голям брой хора бяха назначени в административни структури, работещи по въпроси за малцинствата и по-специално - по въпроси за ромската интеграция.⁴ Това доведе до определено подобрене в работата на ДЕДВ и по-специално в управлението на изпълнението на проектите по програма ФАР, насочени към ромите. В същото време процесът на създаване на ДЕДВ пропусна шанса да ангажира ромската общност с работата на тази структура и да осигури сериозно ромско участие. Тъй като правителството заяви категорично, че ще следва принципа „За ромите с ромите” и тъй като една от основните критики към НССЕДВ бе недостатъчната ангажираност на ромската общност с работата на Съвета, се очакваше роми да бъдат назначени като служители в ДЕДВ и дори да заемат лидерски позиции. Въпреки това, ромското присъствие в ДЕДВ понастоящем изглежда повече от ограничено: само един експерт в цялата дирекция.

Причините за отсъствието на роми в ДЕДВ са нееднозначни. Изискванията за длъжността “началник на отдел”, особено изискването за девет години административен стаж, се оказаха доста високи за повечето роми, които изразиха интерес. По принцип назначаването на роми в административната система започна главно след 1999 г., когато бе одобрена Рамковата програма. Така дори тези, които бяха сред първите, започнали работа в администрацията, нямаха изискваните девет години опит за да станат “началник на отдел”. Възможно решение на този проблем, предложен от ромски активисти, бе да се приравни опитът в неправителствения сектор с административния опит. Тази идея не бе приета и не бяха предприети никакви стъпки в тази насока. В резултат ромите, кандидати за длъжността “началник на отдел”, бяха отхвърлени поради несъответствие с формалните изисквания. В същото време мно-

³ <http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=64&id=225>, последен достъп на 20.09.2007 г.

⁴ Първоначално предвиденият брой служители на ДЕДВ е бил 20, но през 2006 г. е намален на 17.

го ромски кандидати, които отговарях на формалните изисквания, кандидатстваха за длъжностите на експерти в Дирекцията. Въпреки това само един кандидат беше назначен; за останалите места бяха наети кандидати, които не са роми. Организирайки конкурса, правителствената администрация не се възползва от възможността, предоставена от Закона за защита от дискриминация, за да насърчи наемането на ромски кандидати. Законът позволява работодателят да даде предимство на кандидати от уязвими групи, когато те имат същите квалификации като останалите кандидати. Това не беше направено.

Изглежда, че водещ принцип в процеса на назначаване на персонал в ДЕДВ бе ангажирането на хора с възможно най-голям административен опит, дори и ако те нямат никакъв опит в работата с роми, не познават ситуацията с ромите и не са наясно с процеса на интеграция.⁵ Това доведе до два допълнителни проблема. Първият бе отчуждаването на ромската общност от работата на ДЕДВ. Вторият - нуждата от значително подобрение на знанията и уменията на новоназначения персонал относно положението на ромите и процеса на ромска интеграция.

За да се справи с отчуждението на ромската общност от ДЕДВ, нейният директор се опита да създаде отворен, прозрачен и кооперативен стил на работа в ДЕДВ. На ромските НПО бе предоставяна информация, която те изискваха, много от дейностите на ДЕДВ бяха предшествани от консултации и срещи с НПО и т. н. Все още е рано да се прецени колко дълго ще продължи този начин на работа и каква степен ще достигне. Въпреки това, направена е положителна стъпка в посока подобрение на работата на централната администрация с ромските организации. В същото време е трудно да се очаква, че това е единствената необходима мярка за преодоляване на отчуждението на ромската общност от ДЕДВ. Необходими са повече, при това - бързи стъпки.

За да се справи с липсата на знания и умения на новите членове на персонала за успешна работа с ромската общност, ДЕДВ инициира серия обучения. Обученията бяха една от основните дейнос-

⁵ Последното не е включено във всеки случай във формалните изисквания.

ти на ДЕДВ през 2006 г. Несъмнено това бе необходимо, тъй като по-голямата част от персонала не бе работила с роми и имаше съвършено различен административен опит. Най-вероятно обучението ще помогне за създаването на умения и знания, необходими за работа с определената целева група. Въпреки това процесът на придобиване на такива компетенции ще отнеме повече време и ще забави работата на ДЕДВ.

НССЕДВ - очакващ координация и сътрудничество по етническите въпроси

Въпреки, че създаването на НССЕДВ (по-точно - трансформирането на Националния съвет по етническите и демографски въпроси в НССЕДВ) беше официално регламентирано още в края на 2004 г. чрез ПМС 333/10.12.2004, Съветът не беше основан до началото на 2006 г. Официално имаше покана за кандидатури на НПО за членство в НССЕДВ, но тя не бе съпроводена с конкретните стъпки за създаване на Съвета от правителствените институции. Като резултат не беше проявен интерес от нито една НПО. През януари 2006 г. вицепремиерът Емел Етем (Председател на НССЕДВ) издаде заповед за номиниране на НПО и представители на държавните институции за членове на НССЕДВ. След кратка процедура по подбор, членовете на Съвета бяха назначени със заповед Р-21/27.02.2006 на г-жа Етем. Първата среща на Съвета се състоя на 1 март 2006 г. До края на 2006 г. се състояха две други срещи: на 2 август и на 27 ноември.

Комисията за интеграция на ромите (в рамките на Съвета) не проведе срещи в пълния си състав (представители на институциите и на ромските НПО) през 2006 г. Четири срещи бяха сформирани с представители на ромските НПО - членове на Комисията.

Все още е рано да се направи извод дали Съветът ще повлияе на държавната политика по етнически и демографски въпроси и по-специално на изпълнението на РП или ще функционира формално като предшествания го Национален съвет по етническите и демографски въпроси. Въпреки това е ясно, че през 2006 г. НССЕДВ

се сблъска с четири сериозни проблема, които са все още налице. Първият беше ограничените правомощия на Съвета. Той имаше (и още има) само консултативни и координиращи функции, но не и управленски такива (чл. 1, ал. 1 от Правилника на Съвета). Той може да съветва държавните институции за дейностите за ромска интеграция и може да изисква информация, но не може да ги задължи да предприемат дейности или самостоятелни действия. През 2006 г. Съветът по-често следваше инициативите, предприети от другите институции, вместо да ги насърчава или да участва в тях. Например един от най-важните документи, свързани с ромската интеграция - Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите - беше одобрена от Министерски съвет, без да бъде дискутирана от НССЕДВ. Освен това, понякога Съветът и неговите членове дори не бяха информирани за значителни инициативи, свързани с ромската интеграция. Дейностите около стартирането на българското председателство на Десетилетието на ромското включване (4 юли 2006 г.), както и другите дейности на Десетилетието през 2006 г., са пример в тази насока - НССЕДВ не бе ангажиран в тях. Очевидно Съветът имаше и продължава да има проблеми, свързани с неговите правомощия сред останалите институции.

Този проблем доби съвсем конкретни измерения през 2006 г.: напр. невключването на НССЕДВ в т. нар. "съгласувателна процедура" на актовете, издавани от Министерски съвет. Тъй като НССЕДВ не е министерство или държавна агенция, не бе предвидено той да представя становище относно нормативните актове, изработени в Министерски съвет или да ги спре. Това рязко ограничаваше възможностите на НССЕДВ да повлияе процеса на вземане на решения. Например Съветът нямаше възможността да реагира на някои от основните положения в Националната програма за развитие на училищното образование, които оцетиха образователната интеграция на ромите, въпреки изразената готовност на г-жа Чолакова да го направи. Както е посочено в глава "Институционалната и нормативна рамка за процеса на ромска интеграция", НССЕДВ беше частично включен в „съгласувателната процедура“ в края на 2006 г., но това се отнася само до ограничен брой нормативни актове: определените

като “актове в етническата и демографска област” и не се отнася до актове в други важни области като образование, здравеопазване и пр.

Вторият проблем беше (и все още е) неефективната структура. През 2006 г. НССЕДВ имаше повече от 50 члена (представители на 22 институции и 31 НПО). Това направи ефективната работа невъзможна. Комисията за интеграция на ромите към Съвета имаше също така неефективна структура: нейните членове бяха 35 (19 институции и 16 НПО). Всъщност тя повтаряше структурата на Съвета, което няма особен смисъл. Това беше една от възможните причини за липсата на срещи на Комисията в пълния ѝ състав през 2006 г.

Третият проблем беше (и все още е) липсата на сериозен ангажимент на ромската общност към НССЕДВ. През 2006 г. нивото на ромско представителство беше доста ниско. Въпреки че 16 ромски НПО членуваха в Съвета, много значими организации с доказан капацитет не кандидатстваха за членство. Някои от тях възприеха Съвета като институция без компетенции и изразиха съмнение за необходимостта от неговото съществуване.⁶ Дори тези, които бяха членове не участваха активно в работата на Съвета. По принцип степента на доверие в НССЕДВ и неговата работа беше и все още е много ниска. През 2006 г. доверието леко нарасна: броят на ромските НПО, които кандидатстваха за членство в НССЕДВ през януари 2007 г., е индикатор в тази насока. Въпреки това проблемът все още съществува и са необходими сериозни стъпки. Най-вероятно евентуален старт на добре ефикасна и ефективна работа на НССЕДВ, както и осигуряване на действително участие на членовете на НПО в работата на Съвета, би могло да привлече ромските НПО.

Четвъртият проблем, тясно свързан с предишния, беше разпределението на отговорностите в рамките на Съвета. Въпреки че Съветът е съставен от два типа участници - институции и НПО - неговият дневен ред и окончателните решения се определяха от институциите. Нямаше механизми за НПО да определят дневен ред и да изменят решенията. Понякога това провокираше сериозно напрежение. Например предложенията на ромските НПО за включване на важни пунктове, свързани с ромската интеграция в Оператив-

⁶ Подобни мнения са публикувани също в ромския вестник *Дром Дромендар*.

ната програма “Развитие на човешките ресурси” не бяха обсъдени от НССЕДВ. Нещо повече - по време на срещите на работната група, ангажирана с подготовката на тази оперативна програма, представителите на Съвета, определени от държавните институции, изразиха несъгласие с тези предложения и се опитаха да попречат на тяхното одобрение от името на Националния съвет.

Този проблем засили чувството, че НССЕДВ е по-скоро инструмент за контрол върху ромското движение от страна на държавните институции, отколкото механизъм за консултации между равноправни партньори. Това чувство може да бъде преодоляно чрез реални стъпки за осигуряване на участието на НПО в процеса на вземане на решения в Съвета, като: равно участие на НПО при определяне на представителите на НССЕДВ в комисиите и работните групи, равно участие на НПО в изготвянето на проекти от НССЕДВ, равно участие на НПО в изготвянето на становището на НССЕДВ относно нормативни актове в „съгласувателната процедура” и т. н. До края на 2006 г. всички тези ключови въпроси бяха решавани от политическото ръководство на НССЕДВ и от ДЕДВ. НПО-членовете на Съвета дори не бяха информирани за повечето от тези решения.

Действия за изпълнение на Националния план за Десетилетието на ромското включване

Националният план за действие за изпълнение на инициативата Десетилетие на ромското включване (НПД) съдържа множество цели, задачи и дейности, поделени в шест области: образование, здравеопазване, заетост, жилищни условия, закрила от дискриминация и култура. Планът определя отговорна институция, срок, финансиране (сума и източник) и индикатори за осъществяването на всички цели, задачи и дейности. За периода 2005 - 2006 бяха планирани 129 действия за постигането на 45 задачи и 23 цели. Съществуването на такъв план беше важен актив: през периода 2005 - юли 2006 г. НПД бе единствения документ, насочен към целия процес на ромска интеграция.⁷ Наличието на отговорна институция и

⁷ Планът за действие за изпълнение на рамковата програма за ромска интеграция за 2006 г. беше одобрен на 29 юни 2006 г.

финансова сума бяха предпоставки за конкретни стъпки и действия. В същото време Планът съдържа (и все още съдържа) три значителни недостатъка, които рязко ограничиха неговата възможност за влияние. Първият недостатък беше липсата на специално финансиране за изпълнение на Плана. При съставянето му всяка от отговорните институции бе изготвила план на дейностите, които могат да се финансират само в рамките на обичайния бюджет, без да се изискват “свежи” средства от републиканския бюджет.⁸ Тази схема се доказва като неефективна при изпълнението на Плана за действие за осъществяване на РП (2003 - 2004 г.) и по време на годините след одобрението на РП. Въпреки това, тя отговаря на общата схема за ромска интеграция в България: липса на специално финансиране извън обичайните бюджети на институциите, с единственото възможно изключение за съфинансиране по програма ФАР. Този недостатък поставя ограничения пред всички възможни бъдещи действия.

Вторият недостатък беше липсата на ясни критерии какви видове дейности се възприемат като действия за интеграция на ромите и какви видове дейности могат да бъдат включени в Плана. Планът съдържа (и съдържа) два различни вида дейности. Първият вид са обичайните дейности на различните институции, предприети без връзка с процеса на ромска интеграция. Ромите са част от ползвателите на тези дейности, като техният дял варира от незначителен (например в обучението “Как да започнем свой собствен бизнес”, Подготвителната програма за консултиране на семейния бизнес и т. н.), през значителен (например Превръщане на Помощните училища за умствено изостанали деца в масови училища и т. н.) до почти 100% (например Възстановяване и изграждане на инфраструктурата в регионите, населени с роми). Вторият вид са дейности, които биха могли да бъдат определени като целенасочени действия за интеграция на ромите, тъй като са планирани с цел да засилят този процес (например създаването на Център за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства). При-

⁸ Единственото изключение беше създаването на Център за образователна интеграция, който би трябвало да получи специално финансиране от 1 000 000 лева от държавния бюджет.

съствието на втория вид дейности в НПД е очевидно основателно за разлика от първия.

Третият недостатък беше скромният финансов ангажимент към изпълнението на Плана за действие. Общата сума, предвидена за осъществяването на Плана за действие за 2005 - 2006 г. беше около 1 745 550 лева (около 900 000 евро) и 3 446 659 евро (в рамките на два проекта по програма ФАР). За страна с повече от 800 000 роми, тази сума изглежда символична и далеч не е достатъчна за реални действия. Повечето от дейностите нямат предвидени суми: само 29 от 129 дейности имат конкретни суми в колоната "сума". За останалите 100 дейности колоната е празна или попълнена с думите "не е необходимо допълнително финансиране". Налице са цели сфери, в които липсва предвидено финансиране: например заетост и жилищни условия. Причините за липсващото предвидено финансиране за по-голямата част от дейностите биха могли да бъдат различни: някои от тях са обичайни дейности и не изискват допълнително финансиране, други изглеждат по-скоро като идеи без конкретни параметри и т. н. Въпреки това е твърде проблематично да се прецени колко реален е ангажиментът към дейности без предвидено финансиране.

Още по-ограничен беше финансовият ангажимент на републиканския бюджет. 1 230 000 лева беше дялът за дейности, финансирани само от републиканския бюджет; 270 000 лева бяха предвидени като финансиране от "държавния бюджет и дарители". Други 145 000 лева и 3 446 659 евро бяха предоставени от дарители (най-големият дял беше от финансирането по програма ФАР⁹) или източникът не беше посочен.

Символичният финансов ангажимент определи ограничения обхват на действията и практическата липса на резултати. Практически само няколко действия в Плана за действие бяха предприети за периода 2005 - 2006 г. Почти всички от тях бяха обичайни дейнос-

⁹ През 2005 - 2006 г. няколко проекта по програма ФАР, насочени към интеграцията на ромите, бяха реализирани. Не е ясно защо само два от тях са включени в Плана за действие. Възможна причина е липсата на ясни критерии какви дейности биха могли да бъдат включени в Плана за действие от различните министерства и институции.

ти на различните институции, инициирани без връзка с Плана за действие и с процеса на ромска интеграция като цяло. Например най-големият финансов дял беше за възстановяването на 5 улици в ромски квартали в различни градове. Тази дейност едва ли би могла да бъде възприета като изпълнение на Плана за действие: стотици улици се възстановяват всяка година в България и това е част от обичайните задължения и отговорности на различните институции; освен това е обезпокоително, че само 5 от възстановените улици са в ромски квартали.¹⁰ Други действия попадат в различни проекти по програма ФАР, инициирани години преди да бъде изработен Планът за действие.

Делът на осъществените дейности за интеграция на ромите, които са целенасочено предприети и предвидени в Плана за действие, беше незначителен. Тяхното финансиране беше близо до нула. Например нито едно от 4 действия в сферата на образованието с предвидено финансиране от 1 080 400 лева от републиканския бюджет не беше реализирано: Центърът за образователна интеграция беше привидно създаден, но до края на 2006 г. той не започна своята работа и не използва предвидената субсидия. Министерството на здравеопазването предостави само 30 000 лева от предвидените 500 000 лева за осъществяване на дейностите в Плана за действие и само 26 613 лева бяха усвоени.¹¹ В областта на жилищните условия и заетостта нямаше действия с предвидено финансиране. Действията в областта на закрила от дискриминация бяха подкрепени с 105 150 лева, а в областта на културата - с около 50 000 лева. По този начин общата парична сума, предоставена за дейностите за интеграция на ромите, които са целенасочено предприети и предвидени в Плана за действие, не надвиши 200 000 лева или около 100 000 евро.

¹⁰ Най-вероятно, повечето улици в зоните, населени с роми, бяха възстановени, но информацията не беше предоставена на ДЕДВ, тъй като нямаше предприети действия заради изпълнението на Плана за действие.

¹¹ 23 980 лева бяха изплатени на медицински център „Асцендент“ за прегледи на жени от ромски произход в областите Бургас, Видин и Монтана, както и 3500 лева за транспорт и дневни разходи.

Въпреки слабостите, посочени по-горе, през 2006 г. бяха предприети действия, насочени към интеграцията на ромите: те ще бъдат анализирани в следващите глави. Като цяло, те не бяха включени в Плана за действие и не бяха предприети заради Десетилетието на ромското включване. Това не е случайно: изглежда, че Планът за действие има доста ограничени възможности за влияние върху процеса на ромска интеграция. За разлика от неговото намерение, изглежда, че Планът има по-скоро формален и бюрократичен характер, отколкото да представлява обща рамка за насърчаване и подпомагане на ромското включване.

Следвайки предизвикателството на българското членство в ЕС, в края на 2006 г. високопоставени служители от НССЕДВ и ДЕДВ повдигнаха въпроса за значителните промени в Националния план за действие за Десетилетието на ромското включване и в Рамковата програма за интеграция на ромите. Желателно е новите документи да избягват грешките, допуснати в старите документи, споменати по-горе. Освен това е силно желателно изготвянето на документите да се осъществява с активното и равнопоставено участие на ромските НПО и ромската общност, което би гарантирало ангажирането на ромите с тяхното изпълнение.

Скромното изпълнение на Плана за действие за 2005 - 2006 г. и невъзможността да окаже значително влияние върху процеса на ромска интеграция показват ограничените възможности на модела за ромска интеграция в България. ***Ромското включване все още се възприема като допълнителна задача, без допълнително финансиране и институционална инфраструктура.*** Единствената възможност до сега за осъществяване на специални дейности за ромска интеграция е чрез дейности по проекти, финансирани от чуждестранни донори или от европейските фондове в комбинация със съфинансиране от българска страна.

Тъй като програмата ФАР е към своя край, единственият значителен фактор, който би могъл да насърчи процеса на ромска интеграция (и изпълнението на Десетилетието на ромското включване и РП), изглежда е неговото обвързване с европейските структурни фондове. Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси”, Оперативната програма “Регионално развитие”, Оперативната

програма “Административен капацитет” и Националният план за развитие на селските региони изглежда имат тесни връзки с проблема на ромската интеграция. Предвиждането на операции, мерки и индикатори, свързани с ромската интеграция в тези документи, както и инициирането на програми и проекти, финансирани от тях, са спешни и необходими стъпки за продължаването и насърчаването на процеса на ромска интеграция.

Друг възможен изход е промяната в общата схема на ромска интеграция в България. Повишаването на законовия статус на т. нар. “ромски стратегии” (например одобрявайки ги с решение на парламента или чрез закон), определянето на финансиране за тяхното изпълнение от републиканския бюджет и разширяването на компетенциите на институциите, ангажирани с тяхната реализация, биха могли да бъдат елементите на една такава промяна. Това ще изисква силна политическа воля от страна на българския политически елит, което изглежда твърде съмнително в момента.

Социална политика и социални програми за хората от ромската общност

През последната година от присъединяването на България към Европейския съюз бяха предприети редица мерки от страна на правителството в социалната сфера. В най-голяма степен тези мерки засегнаха хората, които са в системата на социалното подпомагане и заетостта. Специален акцент беше поставен върху децата и ромската общност, където за кратък период от време бяха стартирани редица проекти и програми, а някои от тях се въведоха в новото социално законодателство. В тази връзка бяха организираха различни инициативи по отношение на заетостта за хората от ромската общност, като семинари, трудови борси и др.

Всички тези промени в социалната политика бяха планирани, изпълнени и мониторирани от държавните структури на МТСП, Агенцията за социално подпомагане и Агенцията по заетостта. Оказа се, че МТСП и неговите структури е една от най-активните страни, които работят за социалното включване на уязвимите групи, за разлика от други министерства, които също имат ключови отговорности за провеждането на ефективна политика в тази сфера.

За голямата част от изпълняваните дейности и мерки, като ромските трудови борси, социалните инвестиции в деца, интеграционните добавки на хората с увреждания, мерките по отношение на ограмотяването и заетостта на ромите, чаша топло мляко и други бяха изтъквани като едни от най-значимите и успешни държавни проекти в публичното пространство. От друга страна обаче имаше и редица скептични настроения по отношение на постигания ефект и предприетите действия. Като цяло сериозни анализи и дискусии по отделните програми сред професионалната общност не се осъществиха. Липсата на дебат по отношение на ефекта и ефикасността на програмите беше затворен в държавната администрация на МТСП и резултатите от програмите се изтъкваха предимно в поло-

жителен план без да се отчитат трудности, предизвикателства и научените уроци от реализацията на програмите.

Тази тенденция на отсъствие на професионални дискусии до голяма степен бяха критикувани от страна на много неправителствени организации и експерти. С встъпването си във втори мандат Президентът на Република България също разкритикува водената социална политика, като посочи липсата на ефективен диалог и отсъствието на трайни решения за проблемите на някои уязвими групи. В същото време администрацията в МТСП е пренатоварена от множеството промени и натиска от страна на социалните работници за увеличаване на заплатите, които остават едни от най-ниските в обществения сектор.

През последните години на прехода българското общество натрупа значителен опит за работа в ромската общност и голяма роля за това играят ромските неправителствени организации. На тях се дължат множеството успехи в областта на образованието - въвеждането на интеркултурно образование (напр. чрез часове по СИП "Фолклор на етносите"), въвеждането на длъжността "помощник на учителя", десегрегцията на ромските училища и пр. Наред с това неправителствените организации и ромските лидери са тези, които подпомагат реализирането на програмите от държавните структури и са едни от водещите партньори на Бюрата по труда, Инспекторатите по образование, Дирекциите по социално подпомагане, общинските администрации и пр. Когато се налага да се влезе в ромската общност, се ползват ефективно партньорските взаимоотношения с работещите ромски организации. Често това става без самите организации да получават ресурс за това, тъй като липсва необходимата нормативна база. Очевидно е, че се налага да се структурират усилията на различните институции, за да започне ефективното социално включване на ромите в обществения живот. За тази цел са необходими дискусии, професионални анализи и изработването на стратегии, които да бъдат осигурени с необходимите ресурси, делегирани на тези, които са най-близко до проблемите на хората от общността.

Настоящата глава от доклада ще се фокусира върху някои от програмите, управлявани от МТСП и касаещи ромската общност.

За целите на доклада беше проведено качествено и количествено изследване, както и обработката и анализ на различни документи за реализация на четири програми през 2006 от страна на МТСП:

- **Национална програма за ограмотяване и квалификация на роми**, която се провежда във всички области в България;
- **Трудови борси за ромското население, които бяха осъществени в 10 региона**, организирани в контекста на Декадата на ромското включване;
- **Семинари на МТСП в ромската общност** - Шумен, Благоевград и Велинград;
- **Социални инвестиции в деца** - пилотна програма, реализираща се в седем общини и впоследствие приложена в практиката от 01.01.2007 г. чрез Закона за семейните помощи.

Безспорно изследването на тези четири програми беше едно сериозно предизвикателство пред екипа. Предизвикателството се състоеше от създаването на внушение, че програмите са безусловно успешни и държавата е направила всичко възможно. Това внушение беше породено от медийна кампания от страна на правителството, така че трудно можеше да се подложат думите на отделните министри и държавни служители под съмнение. При разработването и изпълнението на методологията в изследването ние заложихме на четири основни области, върху които да се фокусира нашия изследователски подход:

- Степен на **удовлетвореност** от страна на основните участници в програмата/проекта;
- Възможност за активно **участие**;
- **Релевантност** на програмата/проекта по отношение на основните потребности на общността и нуждите на целевите групи;
- **Ефекти** от реализирането на програмата.

Горепосочените критерии бяха заложени поради две причини: 1) от изключителна важност е да се знае каква е мотивацията на хората, участващи в програмите, свързани с развитие и използвания подход на въвличане и участие; 2) измерването на релевантността и ефектите от програмите са съществен елемент, които отразяват задоволяването на конкретни потребности на участниците в тези програми и цялостното им въздействие върху общността.

Изследването беше проведено в общините Симитли, Карлово, Велико Търново, Ракитово, Шумен, Разград, Бяла Слатина, Бургас, Стара Загора, Каспичан, Търговище, Върбица, Кюстендил, Хайредин, Камено и Велинград.

Междинна оценка на Националната програма за ограмотяване и квалификация на роми

В хода на изследването бяха проведени интервюта, фокус групи и стандартизирани въпросници в 10 общини. Това даде възможност да се видят конкретните трудности и постижения на програмата, като се анализираха качествените и количествените данни от изследването. Пилотният характер на програмата и малкият брой участници позволи да бъдат обхванати на практика всички нейни клиенти от избраните за изследването места.

Изследването беше проведено от представители на работещи в съответната общност ромски организации. Този подход дава възможност да се видят и конкретните измерения на ефекта от програмите. В същото време за провеждане на теренното проучване бяха ангажирани и преки участници в някои от програмите на Агенцията по заетостта. Това се налагаше от факта, че броят на ромските активисти, които могат да съдействат както за организирането, така и за оценяването на провежданите програми, насочени към ромската общност на места, е твърде ограничен. Считаме, че това съвместяване на функциите би могло да доведе до известно изкривяване на данните само по посока на по-позитивна оценка на програмите.

Входът на програмата

Националната програма за ограмотяване и квалификация на роми предвижда в програмата да влязат неграмотни или с ниска грамотност безработни хора, регистрирани в Дирекции “Бюро по труда”, самоопределили се като лица от ромски произход. В програмата се дава приоритет да се включват неграмотни или с ниска грамот-

ност безработни хора до 29-годишна възраст, регистрирани в Дирекции "Бюро по труда". Освен това се дава възможност да се включат и безработни от други етноси и народности, които са неграмотни или с ниска грамотност.

Данните от изследването показват, че по-голямата част от участниците са влезли в програмата с надеждата да си намерят по-добра работа и да научат нещо ново. Това са 45% от участниците, които посочват личен мотив за себerealизация и по-ефек-

тивно включване на пазара на труда. От друга страна обаче не малка част от изследваната група хора са посочили, че са били принудени от мерките, прилагани от Социалното подпомагане. На въпроса какво ги е накарало да участват в програмата, 32% от запитаните посочват, че са се страхували за изплащането на семейните помощи, ако не вземат участие в нея.

В някои общини се е използвал силов подход за набиране на участници. Не малка част от интервюираните посочват, че са влизали насила в програмата, като са били заплашвани, че няма да си получат помощите. Това твърдение се потвърждава от получените количествени и качествени данни. Насилственото влизане в прог-

Програмата трябваше да стартира в края на месец юни, но поради невъзможност да се сформира такава група, програмата стартира на края на месец юли. Основната причина, поради която закъсня стартирането на програмата, беше летният сезон. Обикновено през този сезон хората се занимават със събирането на гъби, диворастящи плодове и билки. Почти всички хора са в гората. След неколкостепенни опити и със съдействието на фондация "Бъдеще" беше сформирана група от 10 жени и 2 мъже. Два дни след стартирането на програмата 2 човека се отказват и остават 10.

По време на анкетирането възникна необходимост от анкетиране на цялата група, защото, виждайки че се анкетира определен брой хора, останалите се почувстваха пренебрегнати.

В момента програмата продължава и ще приключи в края на месец декември. **Присъствали са 8 жени и 1 младеж.**

Самите участници се разделиха на две групи: група, която не е посещавала никога училище, и група, която има някакво образователно ниво.

Служител ДБТ, Община Ракитово

рамата и страхът от ограничаване на доходите на безработните хора от общността безспорно е покачило съпротивите към подхода, прилаган от Бюрата по труда. На моменти това е довело дори и до по-сериозни противоречия, което е провалило на практика изпълнението на ограмителните курсове. Показателно е, че едва 9% са посочили стипендията като основателен факт да влязат в програмата. Данните от качествено изследване също потвърждават, че стипендията не играе съществена роля като мотивация на хората да влязат в програмата. Този резултат е интересен, сравнен с далеч по-големия брой участници, които се боят да не загубят дохода от социални трансфери, който осигурява дългосрочна стабилност на жизнения стандарт, докато стипендията е временна възможност. Тази разлика може да се разбира и като индикация за липса на опортюнистични нагласи и нежелание за поемане на рискове от страна на участниците в програмата.

Повечето от участниците заявиха, че ако не бяха заплашени от Бюро по труда за спирането на помощите, нямаше да участват в курса . Основната причина за това е, че единствено през летния сезон хората от нашия квартал могат да си подпомогнат с някакви финансови средства, излизайки да берат гъби и билки в планината . Мнението е, че “с тези 3 лева на ден в никакъв случай не могат да ме подпомогнат”. Средствата от стипендията са крайно недостатъчни и единствено през летния сезон хората биха могли да се подпомогнат финансово за цялата година .

Из доклада от анализа на първичните данни от общински център с компактно ромско население

Мисля, че трябва да се прави нещо и то трябва да е повече от включването им в такива програми като тези, защото това не е достатъчно да покрие нуждите им, които са далеч по-други. Те имат нужда да се чувстват равни и полезни, а не да правят нещо само те, като роми, защото това не ги насърчава, а напротив - обезкуражава ги.

Служител от Бюрото по труда

Програмите да са съобразени с потребностите и нуждите на хората. Не само да са от ДБТ. Може да се осъществяват програми и в отделните

села, съобразени с нуждите на хората, защото във всяко населено място потребностите са малко или много различни.

Служител от Бюрото по труда

Това, което трябва да се промени, са условията на подбор. Има хора, които отговарят на някои изисквания, а на други - не, и така не могат да се обхванат всички нуждаещи се. Това е смешно, защото има хора, на които наистина им се работи и съм сигурна, че дори биха се задържали много по-дълго на работа от другите, защото имат по-голяма нужда, докато другите така или иначе си изкарват достатъчно пари и без тези програми и може би това е една от причините да не се задържат дълго време на една и съща работа. Може би трябва условията за подбор на участниците да са по-гъвкави и така ще има по-голям успех.

Служител от Бюрото по труда

Като човек, който дълго време работи в ромската общност, трябва да кажа, че и по двете програми (Преодоляване на бедността и Националната програма за ограмотяване и квалификация на роми) стигнах до заключението, че преди да разработи някаква програма, Агенцията по заетостта трябва да проучи потребностите и възможностите на съответния регион. Ако не може да направи такова проучване навсякъде, то това проучване да се прави чрез проекти и да се финансират проекти по заетостта. При нас, в нашата общност, жените не искат да ходят на курса, защото мъж е учител и има ревност и скандали въкъщи, въпреки че човекът е много добър. Този проблем обаче, съм сигурен, че в Кюстендил го нямат, ромите там са други. Същото се отнася и за сезона кога да се реализират тези програми. Не може, като няма никой в махалата да ги ограмотява. Въпреки всичко аз съм доволен от програмата тук. Ползена е... само трябва по-добре да се обмисли и приложи!

Представител на ромска организация в малка община

Като цяло въвличането на участниците в програмата е необходимо да се извършва на базата на ясна методология. Простото дефиниране на критериите за участие (напр. образователно равнище и етническо самоопределение) не е достатъчно, тъй като набирането на участници с подобни характеристики може да се извърши с използването на най-различни подходи с различен мотивиращ ефект

- например чрез “сплашване” и/или предоставяне на невярна информация. Основна задача на Агенцията по заетостта трябва да бъде да търси насърчителни мерки за привличането на хората и местните общности, като подбужда тяхната инициативност, а не това да става, чрез налагането на санкции и заплахи. В някои Бюра по труда са използвали такива подходи, което е довело до провал на програмата и до по-ниски резултати. В други общини обаче резултатите са значително по-положителни, тъй като местните хора са съчетали усилията на хората от общността с възможностите на програмата.

Получените данни показват, че устойчивостта си остава сериозно предизвикателство пред програмата. За тази цел е необходимо да се засили работата в ромската общност още при структурирането на програмите, като това се извършва съвместно с всички заинтересовани институции. Трябва да се осигури пространство за повече инициатива от страна на Бюрата по труда и местните организации, работещи в ромската общност, за да се развиват по-ефективни услуги, които да активират предлагането на труд сред ромите.

Удовлетворение и участие в програмата

Междинната оценка показва, че почти всички участници са удовлетворени от огромотелните курсове. По мнението на редица местни експерти, работещи в ромската общност, реализирането на подобни програми е важна и навременна стъпка. Около 40% от участниците са посочили, че са доволни от програмата, а 14% са посочили, че не са доволни от нея. Около 23% посочват, че не знаят дали са доволни от нея, вероятно имайки предвид неяснотата относно последващата им реализация и включване на пазара на труда.

Всички с нетърпение очакват да се включат в курсовете за квалификация. Това е много важно за тях и разчитат хората на това. Дано да не останат излъгани.

Лидер от ромска общност в голям град

Според почти всички участници в програмата много важен е следващият етап, който е свързан с квалификацията по Националната

програма за ограмотяване и квалификация на роми. Голяма част от хората са станали клиенти на програмата, за да могат да получат допълнителна квалификация и помощ при намирането на работа. На въпроса дали и с какво курсът им е бил полезен, 36% от участниците изразяват убеждението си, че с участието си в тези курсове по-лесно биха могли да си намерят работа.

Друг съществен пропуск на програмата е, че очакванията на социални работници и служители от Бюрата по труда, както и (по всяка вероятност) на авторите на програмата за безплатна и дълготрайна подкрепа от страна на ромските лидери и неправителствените организации са нереалистични. Не би могло да се разчита на постоянна подкрепа и помощ от страна на организациите от общността, ако за това не са осигурени човешки, финансови и материални ресурси. От друга страна влиятелните хора от ромската общност са притиснати от редица кризисни проблеми на общността, които трябва да бъдат решавани ежедневно - здравни, образователни, социални, битови и други. Дори и една добре развита неправителствена организация, работеща по други проекти, не би могла без допълнителни ресурси да реализира задълбочена работа в областта на заетостта, което изисква специална подготовка и допълнителни усилия от страна на персонала. По данни на изследването почти навсякъде влиятелни хора от ромската общност са се включили в помощ на изпълнение на програмата, като са помагали в по-голяма или по-малка степен, но това без изключение е било доброволно и без заплащане, с отделяне на лично време и енергия.

Голям проблем се оказа, че подкрепата от ромските лидери беше до там да помогнат за организацията и популяризирането на програмата, оттам насетне нито се заинтересуваха какво става, нито ни потърсиха.

Началник Бюро по труда в малка община

Местни НПО, както и ромски лидери, ни помогнаха за популяризирането на програмата. След това имаше селекция на основа по-ниско от началното образование върху данните, които имахме. Много ни помогнаха будните хора от махалата - кой с каквото може и доколкото може.

Началник Бюро по труда в голяма община

Ама аз не мога да разбера какво искат от нас Бюрото по труда. Набрахме им хората, мотивирахме ги, говорихме, събра се групата и сега си учат. Сега пък искат друго. Не идвали... Ами ние друга работа си имаме. Те пари получават, за да организират всичко това. Никога няма да се откажем и ще помагаме, ама трябва и малко повече работа ...

Представител на ромска организация от голям областен град

На въпроса полезна ли е програмата за хората от квартала, почти 100% отговарят, че тя е полезна, защото хората ще могат да помагат на децата, които посещават училище. Също толкова убедителен и категоричен е отговорът на участниците в тази програма по отношение на необходимостта подобни курсове за ограмотяване и квалификация да бъдат организирани и за в бъдеще.

Като сериозна препоръка към програмата 63% от участниците отправят към подбора на учителите, като казват, че той трябва да е по-сериозен и по-подходящи преподаватели да се търсят. Другата съществена забележка е по отношение на качеството. Според 29% от участниците натоварването в курсовете трябва да е по-сериозно, отколкото е в момента. Следващата препоръка касае продължителността на курсовете, която според участниците е твърде недостатъчна, за да има реален ефект върху ограмотяването.

Данните от качественото изследване потвърждават мнението на участниците, изразено в анкетата, че времето на курсовете е твърде ограничено. Освен това според някои участници тези курсове трябва да се обвържат по-тясно с образователната система, за да има възможност за завършване на образователна степен за тези, които в резултат от курсовете пожелаят да продължат образованието си. В момента удостоверението, издавано след завършването на този курс, няма никаква стойност в системата на българското образование - то не дава степен на образование и не предоставя възможност за придобиване на степен на професионална квалификация. Според хората, работещи в ромската общност, подобна програма е една възможност младите хора от общността да продължат образованието си. За съжаление системата на училищното образование все още не предлага достатъчно гъвкави подходи, които да

могат да бъдат интегрирани с една модерна извънучилищна система за обучение на възрастни и учене през целия живот.

Участниците в ограмотителните курсове от моята махала ми казаха, че им е било обяснено, че след ограмотителния курс ще получат документ за завършен 4-ти клас. Не знам дали това е така. Те изразиха мнение, че ако курса продължи до завършване на 8-ми клас, нещата щяха да са по-различни и ще е по-добре за тях. 4-ти клас не ги устройва.

Представител от ромската общност

Като цяло участниците в Националната програмата за ограмотяване и квалификация на роми са удовлетворени от реализирането на програмата в частта ѝ за ограмотяване. Това се отчита и от по-голямата част от интервюираните лидери в ромската общност.

Съществен проблем обаче остава устойчивостта на програмата и дълготрайният ефект от нейното реализиране. Посочените недостатъци в нея, като продължителност на програмата и отсъствието на връзка с образователната система, правят програмата непълна, непостигаща основните потребности в общността и водят до постигането на по-скоро ограничени резултати в тази област и демотивиране понякога на участниците.

Не би могло да се очаква по-голямо включване на ромските лидери и неправителствените организации, работещи в общността, отколкото това се е случило на практика, имайки предвид липсата на ресурси, заделени за директна работа в общността. Там, където са били привлечени неправителствените организации, очевидно резултатите са значително по-добри. В бъдеще е наложително да се помисли за делегирането на повече правомощия по планирането и изпълнението на програмата на ромски организации и за осигуряването на финансов ресурс за техните дейности, като се използва проектният подход. При наличието и на ефективна система за мониторинг на изпълнението, тази допълнителна инвестиция ще се изплати чрез по-устойчиви резултати от провеждането на ограмотителните курсове. Бюрото по труда е необходимо да бъде по-скоро в ролята на възложител, методически, консултантски и контролиращ орган, отколкото като изпълнител на програмата.

По този начин ще се отчитат много по-добре местните особености и потребности.

В момента големите очаквания на всички участници в програмата са насочени към следващия етап от програмата - квалификационните курсове.

Процес на изпълнение на програмата

От получените данни може да се твърди, че изпълнението на Националната програмата в частта ѝ оградителни курсове е било оставено изцяло в ръцете и ентузиазма на местните хора, без да им бъдат предоставени обаче механизми да влияят върху разпределянето на средствата или реорганизирането на дейностите. Програмата е определила кой ще обучи учителите, как ще се разпределят средствата и как трябва да се организира всичко това на местно ниво.

За по-инициативните служители в системата на Агенцията по заетостта тази програма е донесла възможност за изява и по-задълбочена работа в ромските общности, с искреното желание да се помогне на безработните с ниско образование и квалификация. За други обаче програма е едно бreme, което поражда допълнително нежелание за работа с тази целева група. От данните, получени от качествено изследване, е видно, че на много места все още в структурата на Агенцията по заетостта продължават да съществуват негативни, та дори и дискриминационни нагласи от страна на някои служители. Мотивацията както на служителите на структурите на Агенцията по заетостта, така и на участниците е била основния мотор на програмата и ще продължава да определя резултатите от нея по места. Дълбоко сме убедени, че самото изпълнение на подобни програми изисква допълнително обучение на ангажираните с прилагането им социални работници и на активистите в ромските общности.

... Мен ме демотивира това, че още от началото знам, че нищо няма да се получи, като ги знам, че имат толкова много повече от нас, а се правят на много бедни... това просто не е вярно и не знам защо го правят...

... Ами аз не, честно казано, защото те не са свикнали да работят, за да си изкарат честно прехраната, ами по другия начин. Как да виждам смисъл от тези програми, като те идват тук и попълват документи, в които заявяват, че в къщата им има един телевизор, две легла, една маса и един гардероб, а ако отидете в къщите им, ами те живеят много по-добре от мен и от вас. Само къщите им не можем да имаме... Всичко при тях е една лъжа, така че колкото и да искаме да има интеграция и да им помагаме, това е една задача, която е на практика неизпълнима. Получава се така, че вместо ние да ги гледаме от по-високо, те гледат нас от там и ни се присмиват.

... Няма желание за работа, предпочитат помощите. При нас е реализирана само програмата за Преодоляване на бедността и участниците най-често са назначавани като общи работници. Те, като нищо друго не могат да работят... Другата програма бе реализирана в съседната община...

Интервюта със служители от Бюрата по труда

От получените данни от качествено изследване е видно, че при наличието на достатъчно негативни нагласи Националната програма не е заработила навсякъде. Това донякъде се дължи и на факта, че в някои ромски общности неграмотност няма, или ако има, тя е твърде ограничена. Освен това, дори когато има подходящи клиенти за програмата, нейното обявяване по стигматизиращ начин и все още доста разпространените негативни генерализации по отношение на ромската общност не спомагат за по-високата мотивация на потенциалните и реалните участници.

Данните от изследването показват още една твърде деликатна тема, която излиза на преден план в хода на реализацията на програмата. Това е темата за запазване самочувствието и достойнството на хората, особено когато те са по необходимост ангажирани с ежедневно задоволяване на основни потребности. Оказва се, че хората, участници в програмата, са твърде чувствителни по отношение на мнението на общността и особено на най-близките и децата. Обикновено нашите участници са родители и ходенето на грамотителните курсове ги поставя в деликатната позиция на “не-успелия родител”.

При реализирането на програмата трябва да се има предвид достойнството на хората и да се отчитат всички обстоятелства, които потенциално биха го засегнали. Дори името на програмата има известна подценяваща нотка, като посланието е за “неграмотните роми”. Данните от качествено изследване също показват наличието на проблем в тази посока.

Най-много нашите участници са възмутени от факта, че ограмотителният курс се провежда в обособеното ромско училище “Христо Ботев” и децата от училището им се подиграват. Това е нещо, което трябва да се промени.

Представител на ромската общност

Половината от участниците в програмата се определят като можещи след успешното си преминаване през нея и определено считат, че благодарение на програмата сега могат по-добре да пишат и по-добре да четат. Почти половината от интервюираните считат, че ограмотителният курс им е помогнал да подобрят грамотността си. Около 15% от участниците посочват, че и преди това са могли да пишат и четат добре. Други 15% посочват, че все още не могат да се справят с писането и четенето.

За хората, които изобщо не познаваха буквите и числата, ограмотителният курс беше нещо полезно и необходимо, за да могат да бъдат полезни за себе си. За тях няма значение, че програмата е стартирала по време на сезона за бране на билки и гъби. За тях е по-важно да се научат да четат и пишат. Също така не от значение е размера на получаваната от тях стипендия, независимо, че е крайно недостатъчна да покрият елементарните си нужди. Важното за тях е да бъдат полезни за себе си. Благодарение на този курс те вече могат да четат и пишат до определена степен. Могат да се ориентират и да четат надписите по автогари, спирки, магазини и др.

Представител на ромската общност от малък град

Да, много съм доволна и в интерес на истината очаквах да има този ефект, както и се получи. Лицата, които участват в програмата, са доволни много от това, дори са се похвалили, че вече могат сами да си попълват

документи и се радват, че не трябва да молят никой за това, което само по себе си е голям напредък.

Началник на Бюро по труда

Като цяло името на програмата има стигматизиращ ефект и е препоръчително то да бъде променено при евентуални нови цикли в нейното изпълнение. При разработването на подобни програми е необходимо да се проявява чувствителност по отношение на избор на име, тъй като по места това води до преформулиране на целите и поставя на изпитание достойнството и авторитета на участниците в техните собствени общности. Подценявайки този факт, със сигурност програмата е загубила известен брой клиенти, които не са се включили в нея.

Изследването показва, че е необходимо да се проведат базисни обучения за служителите от Агенцията по заетостта за работа с ромската общност. Налице е некомпетентност и непознаване на основните групи и подгрупи в ромската общност, без което е невъзможно провеждането на ефективна социална работа. Нещо повече, налице са множество дискриминационни нагласи и обобщения, които не само че пречат за изпълнението на програмите, но и нанасят сериозни вреди както на взаимоотношенията на институциите с ромската общност, така и на взаимоотношенията в самата ромска общност.

Програма “Социални инвестиции в деца”

Пилотната програма “Социални инвестиции в деца” е насочена към най-бедните семейства, където децата имат най-голяма нужда от подкрепа. Обикновено това са семейства от ромски произход с ниски доходи, които дълго време са на социални помощи и за които социалните работници считат, че помощите, давани им за деца, могат да бъдат използвани по-добре. На практика “инвестицията в децата” се оказва отнемане на част от помощите и преразпределянето им от социалната служба за заплащане такси за учебни и детски заведения, закупуване на хранителни продукти и др.

Според мнението на социалните работници, за изпълнението на една такава програма се изисква много по-задълбочена социална работа и също така много по-голям финансов ресурс, който да подкрепя децата и семействата. Данните от изследването показват, че в проектната фаза на програмата няма съществено подобряване на качеството на живот. Дори в някои аспекти програмата прави семействата зависими от решенията на социалните служби и се насърчава нагласата, че “държавата знае по-добре моите потребности и потребностите на моето дете”.

Според вас родителите как приемат тази програма? Родителите приемат програмата, но в посока промяна на мислене и ценностна система няма никакво развитие. Затова смятам, че подходът на работа с родители не е достатъчно ефективен поради ограничените човешки и финансови ресурси. Трябва да се измисли друг начин родителите да бъдат ангажирани с децата си, а не да отговаря държавата за тях.

Социален работник

Много често родителите схващат тази програма като наказателна мярка срещу тях поради неуменieto им да се справят с нуждите на децата си. Имайки предвид, че в по-голямата си степен тези семейства разчитат на социалната помощ като единствен (или основен) източник на семейния бюджет, всяка една удръжка или пренасочване се приема негативно. В някои случаи родителите са спрели децата си от детските градини, за да могат да получават в пълния размер на помощта. Налице са случаи от пилотните общини, където е имало и по-съществена съпротива от страна на семействата към реализирането на програмата и поради тези причини не са били постигнати необходимите резултати.

Според вас родителите как приемат тази програма? Няколко семейства приемат програмата и са доволни, но по-голяма част не са доволни, поради удръжките от социалните им помощи. Има случай, където родители, разбрали за програмата, сами желаят да бъдат включени в нея и ние ги включваме.

Социален работник

Колко пари получаваш от социалните? 200,85 лв. Всичките пари давам за храна... Не стигат... Понеже имам седем деца и осмото е на път, две са настанени на пълна държавна издръжка, дойде социалният работник и ми каза, че по тяхна преценка имаме нужда да ми разпределят парите за децата. Така стана всичко...

Децата по-доволни ли са, че им (се плаща закуската, таксата, дрехи и пр.)? Децата са доволни, че имат режим и какво да ядат, и да играят с децата. Аз не съм доволна, защото ми спират от парите, и децата не ги пращам на градина вече. Трудно се оправям със сметките. Не ми стигат парите.

Родител

На практика тази програма се оказва по-скоро санкционираща, отколкото мотивираща и възпитаваща семействата в ефективното разпределяне на семейния бюджет. Някои родители сами изявяват желание и се включват в програмата, но и те също предлагат това да не е за сметка на помощите, тъй като се ощетяват другите членове от семейството или поради недостатъчните средства.

Разбрах от сестра ми, че удържат от парите за детската градина и аз изявих желание да ми заплащат и за моето дете. Децата са доволни, харесва им там, защото учат песни и стихотворения. Не ми стигат тези 89,25 лв. За какво по-напред да плащам. Да увеличат парите за помощи. Много е тежко.

Родител

Тенденция за доброволно включване в програмата се приема от някои социални работници за показател за нейната целесъобразност. От друга страна обаче това показва и невъзможността на една част от семействата да се справят със семейния бюджет и да се измъкнат от капана на ниските доходи.

Инвестиции в деца без инвестиции

На практика програмата “Социални инвестиции в деца” се пра-ви без да има никакви специални инвестиции. Тя се осъществява на

базата на вътрешни преразпределения в полагащите се социални помощи и създаване на допълнителна организация в ДСП, която да оценява и преразпределя средствата. Ограничените финанси и липсата на методологически подход, основан на модерната социална работа, води до неефективност на социалните служби, а от друга страна - до напрежение, чувство на малоценност и усещане, че са били оцетени от страна на подпомаганите.

Не всеки успява да задели средства от отпуснатата помощ за конкретни потребности на детето, а по този начин помощта отива по предназначение. Детето е нахранено, облечено. Отрицателни примери... помощта е малка, ако например е в размер на 50,00 лева и от нея се удържат 30,00 лева за такса, става още по-малка. За да се инвестира в децата, помощта трябва да се надгражда - в натура и в кеш, не от парите на семейството, а с допълнителни средства.

Директор ДСП

... недостатъчно голям е размерът на помощта, но това е валидно и за заплатите ни... Няма достатъчно ресурс от социални работници, които да извършват повече консултации и разяснения с родителите за ползата от програмата. Оценката за включване в програмата е комплексна, но е добре в нея да вземат участие и повече ангажирани хора, обучени и методически подготвени... Трябва да бъдат обхванати повече семейства и деца, да има повече финанси и може би разширяване на структурата на Агенцията за социално подпомагане чрез повече социални работници

Социален работник

Има ли нещо, което трябва да се промени в тази програма? Ако да - какво трябва да се промени? То това е валидно не само за тази програма. Доходите са малко на тези хора, а при децата от ромски етнически произход този факт е най-визуализиран, поради ниския социален статус. Просто целенасочената помощ трябва да е в по-голям размер за тези деца. Бих направила може би и обучения на тези родители за придобиване на умения в разпределянето на личните си финанси. Бих заложила на повече социални работници, въввлечени по програмата за индивидуална оценка на детето и работа със семейството.

Директор на СОУ

Освен че са принудени да се справят в рамките на силно ограничените човешки и материални ресурси, от получените данни е видно, че социалните работници не разполагат и с достатъчно ефективни методи на въздействие върху семейството. На семейството се прави оценка, на базата на която се преразпределя помощта. Всичко това обаче остава в сферата на подпомагането без реалното прилагане на ефективни програми за активиране на семействата, така че те да излязат от кризата и да могат сами да се справят с трудностите пред тях. Липсата на план за грижи от страна на социалната служба, както и недостига на обучени и добре подготвени кадри, които да са в състояние да работят в ромската общност с най-нуждаещите се семейства, прави целите на програмата недостижими.

Моля, опишете как вие лично си представяте социалната работа с тези семейства, които са включени в програмата? Не си го представям, а работим с такива семейства.

Социален работник в ОЗД

Човешкият и материален ресурс е ограничен, а за да сме в помощ, е необходима много комплексна работа с всички институции, които имат отношение към детето, множество консултации с родителите, по-голям размер на социалната инвестиция. Родителите трябва да са убедени, че инвестицията е в полза на детето, а не че държавата го прави просто така, че социалните работници си налагат мнение. Повече ресурси е необходимо да се вложат - човешки и материални, финансови.

Как вие лично оценявате пилотната програма “Социални инвестиции в деца”? Има положителни и отрицателни страни - положителните се знаят кои са, но има и отрицателна страна в програмата. Някои родители се чувстват неловко, обидени са поради това, че излизат неспособни да се грижат за децата си.

Социален работник

Най-доволни от въвеждането на програмата са директорите на детските градини. За тях въвеждането на програмата е едно “облекчение”, тъй като не се налага да бъдат толкова настоятелни в събирането на таксите. Почти всички интервюирани посочват като

положителен ефект от програмата именно по-добрата събираемост на таксите, като от друга страна посочват и че е необходимо да се обхване още по-широка група родители. За детските градини запазването на капацитета, а оттам и на персонала, е от съществено значение.

Как бихте оценили като цяло програмата “Социални инвестиции за деца”? Бихте ли посочили нейните успехи, ако има такива? Бихте ли посочили нейните слабости, ако има такива?

Положително оценявам програмата. Облекчаване при месечните такси, които, да си призная, са голям проблем, също така не ни се налага да обикаляме и да ги събираме. Имаме и много несъбрани такси от години, преди да започне програмата. Аз, като директор на детска градина, бих искала програмата да продължи, но да обхване повече родители, за да има повече посещаемост в ДГ. Повечето от родителите, като им се откажат социални помощи, спират и децата си от детската градина.

Директор на детска градина

Интеграция на най-бедните ромски семейства, не може да се осъществи, прилагайки само и единствено социално подпомагане от вида, който се случва в България, без реално включване и участие на общността. Прилагането само на социално подпомагане, без развиващи се подходи за въздействие върху бедните семейства, е в противоречие с модерните постановки в социалната работа с уязвимими общности. Тези “остарели” и ниско ефективни програми се базират на погрешни, дискриминативни допускания и обобщения за поведението и мотивацията на бедните семейства и ромската общност като цяло. За тази цел изследователският екип направи проучване на успешни практики, реализирани в други страни по отношение на бедни семейства и семейства с ниски доходи. Оказва се, че преди всичко е необходимо да има децентрализиране на усилията и задълбочена работа в общността, където да се развиват интеграционни услуги за семействата. Нещо повече - практиката показва, че се налага работа по координацията между отделните органи на местно ниво и развиване на допълнителни услуги, които да обслужват гражданите с ниски доходи.

Екипът на изследването открил две основни мнения на професионалистите за подхода, който трябва да се използва. Тези две мнения се противопоставят едно на друго и са до голяма степен несъвместими.

- **Първо** - една част от експертите считат, че отнемането на паричните помощи и изплащането им изцяло в натура, под формата на плащане на сметки, купони за храна, такси за децата, е единствената възможна и най-правилна схема за повишаване на качеството на живот на тези семейства. Привържениците на тази визия за развитието на подобни програми имат и най-малко доверие към семействата и способността им да се справят. Именно поради тази причина те считат, че контролът и санкциите трябва да са водещи при осъществяването на тези програми.

- **Второто** професионално мнение е, че е необходимо да се засили социалната работа сред тези семейства, на базата на една по-професионална и менторска работа с тези семейства. Акцентът трябва да бъде поставен върху изграждането на социални умения в редица области, като 1) управление на семейни бюджети; 2) активирането на членовете на семейството за участие в пазара на труда; 3) умения за отглеждане и възпитание на деца; 4) насърчаване на членовете на тези семейства за подобряване на инфраструктурата в общността, от която те пряко ще имат полза; 5) развитие и функциониране на групи, които да повишават общата култура и обществения статус на хората и др. Това професионално мнение не изключва социалното подпомагане в натура или парични средства, но то трябва да е обвързано с изпълнението на социални програми близки до хората и съобразени с потребностите на всяко едно място и всяко едно семейство.

И двете професионални мнения имат своите основания. Комбинираните усилия от първия и втория подход могат да доведат до устойчивост на резултатите. И по двете мнения има ясно становище от страна на професионалистите в социалната сфера, че на този етап социалните работници от ДСП нямат необходимия човешки и финансов капацитет да изпълняват тези програми достатъчно ефективно. Всичко това показва, че се налага да бъдат развити модерни социално-ориентирани подходи, които се използват от дълги годи-

ни в работата с бедни общности. Нещо повече, наложително е привличането на местните неправителствени организации, работещи в ромската общност като пълноправни партньори в борбата с бедността и социалното изключване.

Изводи и препоръки

Налице е явен недостиг от човешки ресурс за ефективното оценяване, подбор и ефективна социална работа с най-маргинализираните ромски семейства. Липсват планове за грижи и систематични усилия, които да водят към самостоятелност и независимост на семействата, за да могат по-качествено да се отглеждат децата от страна на биологичните родители. Подпомагането на тези ромски семейства с ясни цели и програмни усилия ще доведе до превенция на изоставянето на децата в институции и ще създаде големи перспективи за развитие на семействата в техните собствени общности. Необходимо е да се разработи програма, която да е ориентирана към постигането на ефективни резултати и трайна промяна в нагласите и подходите за излизане от бедността на подпомаганите семейства.

Не се използва достатъчно ефективно натрупаният опит от страна на неправителствените организации, работещи в ромските общности. В почти всички ромски общности в страната има неправителствени организации на роми, които работят в общността. Необходимо е да се насърчат тези организации да се регистрират в АСП за предоставяне на социални услуги. Усилията в тази посока е необходимо да бъдат подкрепени със структурирани програми за обучение и изграждане на човешки капитал в общността, подготвен за реализирането на социални дейности. Тази програма е необходимо да се изпълни съвместно с ДСП, училищата, детските градини и пр. Има неправителствени организации, доказвали своята ефективност в ромските общности, и техният опит често е бил ползван от Бюрата по труда, ДСП и другите държавни институции.

Най-голямата инвестиция в децата е инвестицията в техните семейства. Това разбиране обаче е чуждо на програмата, която реално не предлага никакви инвестиции, въпреки наименованието си. Програмата просто изземва от родителите управлението на част от социалните трансфери, предназначени за техните деца - концепция, която влиза в остро противоречие с модерните разбирания за справяне с бедността чрез овластяване и активизиране, а не чрез създаващото зависимост освобождаване от отговорности. За да има реална инвестиция в децата, се налага да се предвиди специално финансиране, което да не е обвързано само със социалната помощ, но и с цялостния доход на семейството. Необходимо е да се преустанови пренасочването на доходите на семействата от социалните им помощи към други услуги в общността. Отделянето на специални ресурси за инвестиране в детското благополучие чрез приучване на родителите да поемат своята отговорност за търсене на реализация на пазара на труда ще доведе до изграждане на социалния капитал в ромската общност. За тази цел трябва да бъдат разработени специални програми за делегиране на част от социалните дейности към НПО и частни доставчици.

Финансовата обезпеченост и ефективността на програмите трябва да бъде оценена и чрез независими оценители. Необходимото допълнително финансиране и преразпределяне на средствата би могло да се осъществи за сметка на ниско ефективните хуманитарни програми и в полза на програми, които развиват човешкия потенциал.

Интегрираните усилия за справяне с бедността в ромската общност не могат да се реализират само с действия от страна на държавата. Усилията трябва да се насочат и към развитието и професионализирането на неправителствените организации, които работят в ромските квартали и предоставят образователни и медиаторски дейности. Намирането на най-правилния подход може да се осъществи чрез широк диалог и целенасочена работа на различни заинтересовани страни. Трябва да бъде въведен механизъм за делегиране на повече ресурси, права и отговорности в ромската общ-

ност, за да се увеличи социалният капитал и да се повиши устойчиво благосъстоянието на най-уязвимите семейства.

Почти всички интервюирани служители, които работят в ромската общност, са търсили подкрепа и помощ от страна на неправителствени организации, работещи в ромската общност. От друга страна обаче представителите на тези организации изразяват неodobрение по отношение на подхода на “използване на ромските организации”, които не получават никакво допълнително финансиране за работата си по тези мащабни програми. Според тези организации е необходимо да се разработи механизъм за достъп до финансови ресурси за работа в общността, изграждане на социален капитал и социално включване на ромите.

Образователната интеграция на ромските деца и ученици през 2006 г.

През предходните 3-4 години образованието беше една от водещите сфери в процеса на интеграция на ромите. Министерство на образованието и науката (МОН), както и някои ромски НПО предприеха първи стъпки за изпълнение на образователната част на Рамковата програма за интеграция на ромите в българското общество. МОН установи определена степен на взаимодействие с ромските НПО, работещи в сферата на образованието, и показва знаци на решимост за разрешаване на образователните проблеми на ромската общност чрез комбинация от общи и специфични (т.е. насочени преди всичко към ромските деца и ученици) мерки.

През 2006 г. повечето от тези предимства бяха изгубени. Понастоящем политическата решимост за целенасочени действия за образователна интеграция на ромските деца и ученици, както и за изпълнение на образователната част на Рамковата програма е ниска: ромската образователна интеграция се възприема като допълнителна задача, стояща “встрани” от процеса на модернизация на българското образование като цяло. Основната насока на ромската образователна интеграция бе променена: от десегрегация на т. нар. “ромски училища” към комбинация от социални, административни и технически мерки за намаляване на отпадането на ромските деца от училище и за гарантиране на тяхната посещаемост. Макар и да не е отменена, Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства не бе изпълнявана и не бе включена в основните документи, определящи развитието на българското образование като цяло. Очевидно понастоящем Стратегията има преди всичко номинално съществуване. Бяха предприети опити за установяване на институционална инфраструктура за интеграция на ромските деца и ученици, но тези опити бяха твърде плахи и не доведоха до съществени резултати. Взаимодействието

между образователните институции (особено на централно ниво) и ромските организации бе значително влошено и понастоящем е твърде проблематично.

Въпреки че усилията за ромска образователна интеграция продължиха и през 2006 г., МОН не бе в състояние да ги управлява и дори да ги подпомага в достатъчна степен. Отворилото се “празно пространство” бе само частично запълнено от Министерство на труда и социалната политика и понастоящем поставя под сериозни заплахи процеса на образователна интеграция.

Контекст: Образователният статус на ромите в България е изключително нисък и значително по-лош от средния за страната. Около 63% от ромите имат само начално (или дори никакво) образование,¹ 32,2% са завършили основно образование, 4,6% - средно образование и по-малко от 0,2% имат висше образование, сравнено с 16,3%, 25,7%, 41,8%, и 16,1% за етническите българи.² Неграмотността сред ромите е 15 пъти по-висока от тази сред неромите. Наскоро публикувано изследване показва, че 64% от ромите над 15-годишна възраст са практически неграмотни, докато същият проблем е налице едва сред 25% от турците и 9% от българите.³ Тази неблагоприятна образователна ситуация задълбочава социалното изключване, бедността и безработицата сред ромската общност.

Привличането и задържането на ромските деца в училище също е свързано със сериозни проблеми. Високият процент на отпадане е един от тях. Проучване на МОН от 2002/2003 г. сочи, че две трети от ромските ученици отпадат преди да завършат основно образование.⁴ Около 90% от ромските деца могат да бъдат определени като “отпаднали”, тъй като напускат училище преди да навършат 16 г.: съгласно Закона за народната просвета образованието до 16-годишна възраст е задължително за всеки. Този процент е дори по-висок в селата поради неналичието на средни училища в тях.

¹Т.е. те нямат диплома за завършено образование, тъй като първа образователна степен се получава след завършване на 8 клас - основно образование.

² Източник: Национален Статистически Институт (01.03.2001).

³ Проучване на ASSA-M, Декември 2005. Налично на: http://assa-m.com/rpachat_st23.htm

⁴ Съгласно българското законодателство основното образование е първата образователна степен. Тя се придобива след завършване на 8 клас.

Друг голям проблем е практическата липса на интеркултурно образование. Българската образователна система е все още силно етноцентрирана около културата и начина на съществуване на етническите българи. В резултат на това тя е неспособна да работи ефективно с ромските деца като **ромски** деца и ромската общност продължава да възприема училището като чужда институция.

Училищната среда също създава проблеми пред ромската интеграция. Мнозинството от ромските деца учат в изцяло ромска или преобладаващо ромска среда: около 70% по данни на някои изследвания. В много от случаите това е резултат от пасивна или активна сегрегация: в същото селище има и български деца, но те учат в други училища или в “български” класове в същото училище. Този процес се задълбочава понастоящем: много нови училища се превръщат в “ромски”, тъй като българските родители преместват децата си от тях.

Рамковата програма подчертава значението на образованието като едно от основните средства за интеграция. Тя възприема ромските образователни проблеми не толкова като социални, а като проблеми на дискриминирана етническа група: достъп до качествено образование, образователна сегрегация, липса на интеркултурно образование и т. н. Програмата предвижда 6 области на интервенция и 5 задачи за постигане на образователна интеграция. Основен акцент е поставен на десегрегацията на “ромските” гето-училища, намиращи се в големите градове.

През юни 2004 г. МОН прие Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Тя бе замислена като основен политически документ, определящ усилията на българското правителство за постигане на образователна интеграция. Стратегията доразвива Рамковата програма. Тя предвижда множество задачи и мерки за постигане на образователна интеграция на ромското малцинство, обединени около достъп до образование, десегрегация и интеркултурно образование. През юни 2005 г. Министърът на образованието и науката подписа петгодишен План за действие за изпълнение на Стратегията.

Планът за действие (както и Стратегията) се базира на идеята, че необходимото за изпълнението на Стратегията финансиране няма

да се набавя от републиканския бюджет чрез целева субсидия, а ще се предоставя от специално установен Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, който ще набира средства от чужди донори с “допълващо финансиране от републиканския бюджет”⁵. В съгласие с това Министерският съвет прие Постановление 4/11.01.2005 за създаване на Център за образователна интеграция. То постановява, че Центърът ще бъде “вторичен разпоредител на бюджетни кредити... и ще подпомага МОН в осъществяването на политика за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства” (Чл. 1 (2)). Бюджетът на Центъра е съставен от дарения на чужди и български донори, както и от субсидия от републиканския бюджет, като последната може да бъде изразходвана единствено за допълващо финансиране на дейности, финансирани от външни донори (Чл. 9 (2)). Постановлението предвижда един милион лева като субсидия от републиканския бюджет за дейността на Центъра за 2005 г. и постановява приемането на Правилник за дейността му до два месеца. Въпреки това Правилник не бе приет и Центърът не бе изграден през 2005 г.

Политическата решимост за действия, насочени към ромска образователна интеграция: отдръпване и смяна на приоритетите

Процесът на ромска образователна интеграция през 2006 г. се определяше от три важни тенденции:

1. Постепенна смяна на приоритетите: от десеграция на т.нар. “ромски училища” към предоставяне на социални, административни и технически мерки за намаляване на отпадането на ромските деца от училище и гарантиране на тяхната посещаемост;

⁵ Първоначалната идея през 2003 - 2004 г., когато Стратегията бе съставяна, предвиждаше установяването на Фонд за образователна интеграция като независимо юридическо лице. Проектозаконът за установяване на такъв фонд бе отхвърлен още на първо четене от Народното събрание на 6 октомври 2004 г.

2. Ниско ниво на политическа решимост за изпълнение на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства;

3. Многообразие на институциите, осъществяващи образователни или подобни дейности: 2006 г. отбеляза сериозно отдръпване от целенасочени дейности за образователна интеграция на ромската общност от страна на МОН и ангажиране на МТСП с подобни дейности.

*Министерство на образованието и науката:
ромската образователна интеграция встрани от
основните тенденции в образованието*

През 2006 г. основните усилия на МОН бяха насочени към модернизирване на българската образователна система. Ролята на основен мотор на този процес бе вменена на т. нар. “елитни училища”, концентриращи голям брой ученици, квалифицирани учители и модерно техническо оборудване и намиращи се преди всичко в големите областни центрове, по-рядко - в малките градове и никогата в селата.

Заедно с основните усилия за модернизирване на българската образователна система МОН обърна внимание и на равния достъп до образование на определени групи в неравностойно положение: “деца, недостатъчно добре владеещи български език, деца със специални образователни потребности, деца от социално слаби семейства и др.”⁶. Равният достъп се възприемаше като начин да се преодолеят трудностите, създавани от тези групи на процеса на модернизация. Предоставянето на равен достъп бе разбирано като предоставяне на компенсаторни мерки (преди всичко социални и административни) с цел тези уязвими групи да могат да се включат успешно в масовото образование.

Ромската образователна интеграция не бе възприемана като средство за ускоряване на модернизацията на българското образо-

⁶ Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015), с.8 http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/documents/programa_obrazovanie.pdf

вание. В резултат политическата решимост за целенасочени действия за ромска образователна интеграция бе ниска. Предадено с думите на министър Вълчев пред представители на Център “Амалипе” и Междуетническа инициатива за човешки права, “децата от мнозинството имат достатъчно проблеми, за да говорим за проблемите на децата от малцинството”⁷.

Ограничено пространство за дейности, насочени специално към ромските деца, бе оставено в рамките на подsigуряването на равен достъп. МОН свързваше ромските деца единствено с проблема за високия процент отпадащи ученици. Ромските ученици бяха включени в групата на “деца, невладеещи добре български език”. В резултат като основни мерки за образователна интеграция на ромските деца бяха предвидени допълнителното обучение по български език, поставянето на ромските деца в етнически смесена среда, в която биха могли да говорят български, и засилване на предучилищното образование.⁸ Като възможни средства бяха също така предвидени социални и административни мерки (напр. безплатни учебници, транспорт, глоби за родители, които не изпращат децата си на училище и др.): тези средства бяха предвидени за всички ученици като начин да се намали отпадането от училище.

На 7 юни 2006 г. Народното събрание одобри Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 - 2015). Тя бе подготвена от МОН и одобрена от Министерски съвет.

Значението на тази програма не бива да бъде подценявано: тя определя приоритетите в развитието на образованието за един относително дълъг период. Намерението на МОН е да следва духа на Програмата при написването на всички други програмни и нормативни документи и да я превърне в една наистина устойчива политика. До този момент посоченото намерение се спазва стриктно: Програмата бе “въплътена” в образователните части на Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”, във всички нормативни документи, издавани от МОН след юни 2006 г., подготвят се промени в Закона за народната просвета и т. н.

⁷ *Национална програма за развитие на училищното образование...*, с. 23.

⁸ Разговор с министър Д. Вълчев по време на обсъждане на Програмата за развитие на училищното образование в Парламентарната комисия по образование, 18.05.2006 г.

Програмата поставя две основни цели: качествено образование и достъп до образование.⁹ В съответствие с това са предвидени множество конкретни мерки за постигане на всяка от целите.

Нито една от мерките, насочени към качествено образование в Програмата, не може да бъде свързана с ромската образователна интеграция. Напр. предлаганите промени в учебната програма, учебното съдържание и др. наблягат на информационно-комуникационните технологии, засиленото изучаване на чужди езици, професионално обучение и т. н., но дори не споменават включването на мултикултурни и интеркултурни знания и умения.

Ромските деца частично са включени в някои мерки, насочени към гарантиране на равен достъп до образование. Това най-вече е направено, за да се разреши острият проблем с отпадането от училище на ученици, подлежащи на задължително образование: “В България се наблюдава тревожно висок процент на деца в задължителна училищна възраст, които или не са обхванати от системата на образование, или отпадат впоследствие от нея. Най-голям е относителният дял на децата от рискови групи и в частност сред ромското население.”¹⁰ Като основни причини за това са посочени икономически, социални, културно-психологически, личностни и организационно-административни фактори.¹¹ За преодоляване на този проблем са предвидени три основни групи мерки: “промяна на образователната структура, социални дейности и мерки по отношение на деца, за които българският език не е майчин и деца със специални образователни потребности”.¹² Прецизирайки мерките, насочени към деца, за които българският език не е майчин, Програмата посочва допълнително обучение по български език, предучилищно възпитание и поставяне на тези деца в етнически смесена среда.¹³

Изглежда, че Програмата не обръща внимание на етническите и културните особености на децата и учениците или поне тези особености не се считат за определящи процеса на развитие на българското образование. Думата “роми” е спомената само веднъж в документа: на с. 4, където се обяснява, че ромите формират основната част от отпадащите ученици. Нито веднъж не се използва думата “малцинства” въпреки съществуването на Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от

⁹ Пак там, с. 8-9.

¹⁰ Пак там, с. 4.

¹¹ Пак там, с. 17-18

¹² Пак там, с. 18.

¹³ *Ibid.*, p. 23.

етническите малцинства. Вместо “етнически малцинства” се използва еднократно “етнокултурни групи”: на с. 17, при обяснението на причините за отпадане на учениците. Единственият подобен термин, използван в Програмата, е “деца, за които българският език не е майчин”: с. 18 и с. 23.

Ромската образователна интеграция не се споменава по никакъв начин в Програмата. Основният акцент на усилията на МОН и на ромските организации в предходните години - десегрегация на т. нар. “ромски училища” - също не се споменава по никакъв начин.

Едновременно с ограничаването на възможностите за дейности, насочени специално към интеграцията на ромските деца, Министерството на образованието и науката постепенно промени основната насока на процеса на образователна интеграция: десегрегацията на т. нар. „ромски училища” беше изоставена и заменена с усилия за осигуряването на присъствието на ромските деца в училище. В същото време МОН не разработи пакет от конкретни мерки за постигането на този нов приоритет. По този начин усилията, предприети от МОН през 2006 г., не следваха ясна посока, което засега сериозно целия процес на ромска образователна интеграция.

До септември 2005 г., когато бе сформирано настоящото правителство, основната цел на образователната интеграция, подкрепена от МОН и най-вече от ромските НПО, беше десегрегацията на т. нар. „ромски гето-училища”, ситуирани в ромските квартали в големите градове. Тази цел бе зададена от Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество (РП) и беше отразена в Стратегията за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (СОИ).

След септември 2005 г. бяха подадени знаци, че тази насока няма да бъде продължена. Така например, десегрегацията не е включена в Програмата за развитие на училищното образование (2006 - 2015 г.). Освен това, Програмата противоречи (макар и косвено) на идеята за десегрегация.

Например, застъпеният в Програмата принцип „парите следват ученика” предопределя това, че повечето от сегрегираниите училища ще получат високи (едни от най-високите за цялата страна) бюджетни субсидии, тъй като те имат най-много деца. Ограниченото пространство, оставено от Програмата за целенасочени действия за интеграция на ромски-

те деца, а именно - усилията за запазването им в училище, не включва задължително идеята за десегрегация: ромските деца биха могли да бъдат привлечени и задържани не само в смесени, но също и в сегрегирани училища. По този начин Програмата по-скоро помага на сегрегираното образование, отколкото да му противоречи. Това бе посочено от Център „Амалипе“ по време на дискусиите, които предшестваха одобрението на Програмата, но не бе взето под внимание от МОН.¹⁴

В същото време министър Вълчев, както и членовете на политическия кабинет дори не споменават думата „десегрегация“ в свои интервюта или речи. Напротив, по време на срещи с училищни директори и с ромски активисти заместник-министър Кирчо Атанасов изрази мнение, че десегрегацията на кварталните ромски училища не е желана от повечето ромски родители и е неефективна и невъзможна.¹⁵

Показателен признак за възможна промяна би могъл да се види в описанието на задълженията на Дирекция „Образователна и културна интеграция“: административната структура в МОН, която работи по въпросите на образователната интеграция. От дълго време една от нейните основни задачи беше „развитието на стратегиите за изпълнение на европейските изисквания в сферата на интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, чрез осигуряването на равни образователни възможности и **десегрегация на ромските училища**“.¹⁶ В края на 2006 г. името на дирекцията беше сменено с „Образователна среда и образователна интеграция“. Една от нейните основни задачи беше формулирана отново като „развитие на стратегии за изпълнение на европейските изисквания в сферата на интеграцията на деца и ученици от етническите малцинства, чрез осигуряване на равни образователни възможности“¹⁷, т.е. фразата „десегрегацията на ромските училища“ беше изоставена.

¹⁴ *Center Amalipe Newsletter: Special Issue on Education, April 2006.* Достъпно на: www.geocities.com/amalipe2002

¹⁵ Среща с Кирчо Атанасов, заместник-министър на науката и образованието, 01. 02. 2006 г.

¹⁶ http://www.minedu.government.bg/opencms/opencms/left_menu/ministry/structure/ds_oki.html. Last access: 27.10.2006

¹⁷ Интервю с Асен Петров, директор на Дирекция „Образователна среда и образователна интеграция“, Министерство на образованието и науката, 21.02.2007 г.

Г-н Асен Петров, директор на дирекция “Образователна среда и образователна интеграция” в МОН, обясни постепенното изоставяне на десегрегацията с “йерархия на приоритетите” и невъзможността да се приложи десегрегацията в широк национален мащаб. “За нас най-важната задача (свързана с ромската образователна интеграция) е да се осигури присъствието на ромските деца в училище. На второ място остава въпросът дали тези училища са предимно ромски или смесени. В някои случаи те ще бъдат „ромски”, в други - смесени (училища). Това зависи от местните обстоятелства... Десегрегацията е по-скоро ограничен инструмент. Тя може да се прилага само в някои случаи. В много други случаи е по-добре да се съхрани кварталното (ромско) училище и да се инвестира в качеството на образование в това училище. В противен случай много ромски деца ще отпаднат. Например не е възможно да се затвори ромското училище в квартал Факултета, защото ще отпаднат поне 10% от учениците...”¹⁸

Най-вероятно постепенното изоставяне на десегрегацията като един от приоритетите на МОН не означава, че десегрегацията ще бъде изцяло забравена. Има признаци, че Министерството е отворено за подкрепа на усилията на НПО, общините и училищата за десегрегация: чрез методологическа и логистична помощ, чрез Центъра за образователна интеракция и т. н. Въпреки това, става все по-очевидно, че МОН няма да предприеме специални действия за десегрегацията в широк национален контекст, както изглеждаше преди.¹⁹

В същото време МОН не разработи пакет от конкретни мерки за осигуряване на присъствието на ромските деца в училище, което

¹⁸ Интервю с Асен Петров, директор на Дирекция “Образователна среда и образователна интеграция”, Министерство на образованието и науката, 21. 02. 2007 г.

¹⁹ През септември 2002 г. Министерството на образованието и науката издаде Приложение 10 относно образователната интеграция на децата от малцинства към Годишните указания за организацията на учебния процес през учебната 2002/2003 година. Приложение 10 предвиждаше десегрегация на кварталните училища и указваше в сегрегирани ромски училища да не се извършва прием на ученици в първи клас от следващата учебна година. По този начин за 8 години всички сегрегирани училища щяха да бъдат затворени. Въпреки това МОН не продължи тази инициатива и кварталните ромски училища продължиха да приемат ученици в първи клас.

изглежда е новият топ-приоритет. Парадоксално МОН беше по-малко активно от Министерството на труда и социалната политика, което също предприе стъпки в тази насока. Този факт даде възможност социалните мерки за спиране на отпадането от училище да вземат превес над педагогическите, което от своя страна предопредели отсъствието на педагогически мерки в целия процес на ромската образователна интеграция.

Други институции, осъществяващи квазиобразователни дейности

През 2006 г. Министерството на труда и социалната политика започна изпълнението на програми, свързани с ромската образователна интеграция: Националната програма за ограмотяване и квалификация на ромите, програма за обучение на ромски помощник-възпитатели (елемент от Програма “Учители за извънкласни дейности...”) и пр. Развивайки тези програми МТСП следваше Националния план за действие по заетостта - 2006 г. Ромите бяха определени като една от неговите главни целеви групи и това бе добър пример за съчетаването на *targeting* и *mainstreaming*, т.е. на подход, ориентиран към цялото население и подход, ориентиран към специфична уязвима група от него. Националният план за действие по заетостта възприемаше образованието като едно от основните средства за по-добра реализация на пазара на труда. В съответствие с това се акцентираше на възможностите за професионална квалификация, професионално обучение и ограмотяване като средства за по-висока заетост на ромите.

Едновременно с това МТСП управляваше най-големия елемент в Националната програма за по-пълно обхващане на учениците в задължителна училищна възраст. Тази програма беше одобрена от българския парламент през 2005 г. и нейното изпълнение през 2006 г. беше поделено между МТСП и МОН.²⁰ Програмата съдържаше главно социални и административни мерки, насочени към въз-

²⁰ През 2005 г. Министерството на транспорта също управляваше един от нейните елементи.

препятстване процеса на отпадане и към връщане на учениците в училище. МТСП управляваше най-големия елемент от Програмата: предоставянето на безплатна закуска за всички ученици от първи до четвърти клас.

Въпреки, че тези квазиобразователни дейности, направлявани от МТСП нямаха претенцията да формират политика за ромската образователна интеграция, техният обхват допринесе за смяната на акцента от педагогически към социални и административни мерки в процеса на ромска образователна интеграция. Пасивното поведение на МОН в голяма степен улесни тази смяна.

През 2006 г. Дирекция “Етнически и демографски въпроси” също изпълняваше някои квази-образователните дейности. Тя направляваше изпълнението на два проекта по програма ФАР в сферата на ромското образование: BG2003/004-937.01.03 “Образователна и медицинска интеграция на уязвимите етнически малцинства със специална насока към ромите”. Ролята на ДЕДВ в тези проекти беше по-скоро техническа. Политическите приоритети на споменатите проекти бяха определени преди 2006 г. от МОН. До известна степен те не съответстваха на новите приоритети на МОН, без да им противоречат. Това в голяма степен ограничи възможността на посочените проекти да повлияят съществено процеса на ромската образователна интеграция.

Политически ангажимент за осъществяването на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (СОИ) - липса на връзка с основните образователни политики

През 2006 г. политическият ангажимент за изпълнението на СОИ беше слаб. От една страна, макар че Стратегията не беше отменена, не бяха предприети активни мерки за нейното изпълнение. От друга страна, налице бе явно нежелание мерки и задачи от Стратегията да бъдат включени в основните документи, изготвени от МОН и насочени към образователните политики като цяло (т. нар.

mainstreaming)²¹. Нещо повече, последните (основните документи на МОН, насочени към цялостната система на българското образование) често влизаха в противоречие с важни пунктове от Стратегията.

Най-показателен пример в тази насока е Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 - 2015). Програмата не съдържа нито една от задачите и мерките за образователна интеграция на ромските деца, предвидени в СОИ. Десегрегацията и межкултурното образование - основните акценти в СОИ - дори не са споменати в Програмата. Самата Стратегия също не се споменава експлицитно. Както е посочено по-горе, Програмата третира въпросите за образователната интеграция на малцинствата едностранчиво и твърде недостатъчно. Мерките, предвидени за тяхната интеграция, са основно социални, административни и свързани с предоставянето на възможности за по-добро изучаване на български език. Това отличава съществено Програмата от Стратегията за образователна интеграция, където всички мерки за училищната интеграция са образователни и са свързани с интеркултурно образование. В резултат на това Програмата съдържа елементи, които биха повишили броя на отпадналите ромски деца и би довела до влошаване на образователното ниво на ромската общност.²²

СОИ е само частично включена в Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси”. Две от нейните (на Оперативната програма) Приоритетни направления са развити от МОН и оперират в сферата на образованието (Приоритетни направления 3 и 4). Въпреки че Приоритетно направление 4 “Достъп до образованието” съдържа специална мярка, насочена към образователната интеграция на децата от малцинствата, тя включва само няколко примерни дейности и индикатори от СОИ. Всички те бяха включени след активна застъпническа кампания, организирана от Център „Амалипе”, в която участваха повече от 30 ромски НПО.

²¹ Под термина “mainstreaming” разбираме подход, при който точки от документ, насочен към специфична целева група (напр. Стратегията за образователна интеграция), биват включени в документите, определящи цялостната политика в съответната област, насочена към всички целеви групи. Поради липсата на съответствие в български език използваме термина mainstreaming без превод.

²² Виж: *The Roma Strategies in the Eve of EU Accession*. Доклад на център “Амалипе” и Агенция “Гореща линия”. Достъпен на: <http://www.geocities.com/amalipe2002>.

Три сериозни проблема възпрепятстваха изпълнението на СОИ през 2006 г. Първият беше липсата на финасови средства и подкрепа от републиканския бюджет. Както Стратегията, така и нейният План за действие бяха изградени върху идеята, че финансовият ангажимент от републиканския бюджет ще бъде скромнен и “допълващ” финансирането от чужди донори. Това финансиране трябваше да бъде подсигурано чрез Центъра за образователна интеграция. “Фалш-стартът” на Центъра за образователна интеграция през 2006 г. (виж по-долу) постави под съмнение тази и без това проблематична схема. Вторият проблем беше липсата на институционална инфраструктура: нито един човек в МОН и неговата администрация няма като свое основно задължение изпълнението на СОИ. Допълнителен проблем беше неразбирането на необходимостта от изпълнение на СОИ, споделяна от много служители.²³ В резултат от посочените проблеми, включването на СОИ в основните документи, подготвени или издавани от МОН, се оказа единствената реална възможност за изпълнение на СОИ. Липсата на mainstreaming (описана по-горе) обаче постави под съмнение цялостното изпълнение и бъдещето на Стратегията.

Институционална инфраструктура за изпълнение на СОИ: глава без тяло

След септември 2005 г., когато новото правителство беше сформирано, изпълнението на СОИ и усилията за образователна интеграция като цяло бяха делегирани на заместник-министъра Мукаддес Налбант. За първи път въпросът с образователната интеграция стана една от основните задачи на заместник-министър.²⁴ Това откри възможност за укрепване на административния капацитет и административната инфраструктура за реализиране на дейностите за образователна интеграция.

²³ Интервю с Асен Петров, директор на Дирекция “Образователна среда и образователна интеграция, Министерство на образованието и науката, 21.02.2007 г.

²⁴ Въпреки това е трудно да се прецени дали това се случва поради задълбоченото разбиране на важността на образователната интеграция или поради сложната схема за разпределяне на отговорностите и постове сред трите партии от управляващата коалиция във всяко министерство.

Говорейки за образователната интеграция, следва да отбележим, че две твърде различни целеви групи се възприемат като обект на “образователна интеграция” от МОН: децата със специални образователни нужди (умствено изостанали деца и деца от институциите) и деца с малцинствен произход. Нивото на ангажимент към тяхната интеграция, инструментите, използвани за нея, и напредъкът на интеграционния прогрес се различават за двете групи. Относно децата със СОП през цялата 2006 г. имаше сериозен ангажимент от страна на МОН за тяхната постепенна деинституционализация и интеграция в т. нар. “масови училища”. МОН (и неговите регионални клонове - Регионалните инспекторати по образованието) управляваха и координираха този процес. Към този момент процесът е относително напреднал: през учебната 2005/2006 година 1277 деца със СОП бяха интегрирани в масовите училища, процентът ученици в специализираните училища спадна с 8% в сравнение с предшестващата учебна година, 70 паралелки по-малко бяха одобрени в специализираните училища, 9 специализирани училища бяха закрити през юни 2006 г. и пр. Политическият ангажимент за активни мерки, насочени към образователната интеграция на децата с малцинствен произход, беше и остава много по-слаб. Досега този процес бе осъществен главно от неправителствени организации и ангажиментът на МОН към него бе и все още е неясен. Този ангажимент изглежда придобива по-скоро координиращи, отколкото управленски функции.

В съответствие с горепосоченото, институционалната инфраструктура, направляваща интеграцията на двете целеви групи през 2006 г. беше изградена по различен начин. На централно ниво те бяха включени в обща дирекция (с наименование “Образователна и културна интеграция” преди средата на 2006 г. и “Образователна среда и образователна интеграция” понастоящем). До средата на 2006 г. Дирекцията беше съставена от два отдела: “Образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства” и “Интеграция на деца със специални образователни потребности”. На регионално ниво бяха назначени няколко експерти по “Интегрирано образование” в някои от Регионални инспекторати по образованието. Назначаването на такива експерти беше предвидено и се очак-

ваше и в други РИО. Всички те бяха отговорни за образователната интеграция на децата със СОП. В РИО не бяха назначени експерти, отговорни за образователната интеграция на ромските деца и за осъществяването на СОИ. Описаната структура съществуваше още преди 2006 г., като ясното намерение на Заместник-министър Налбант беше да я подсили чрез назначаването на повече хора.

През 2006 г. институционалната инфраструктура, направляваща образователната интеграция на децата от етническите малцинства не беше променена значително, а инфраструктура за осъществяване на СОИ не беше създадена. На централно ниво дори може да се наблюдава леко отслабване на административната инфраструктура: броят на експертите, работещи в отдела, отговарящ за интеграцията на малцинствата, намаля от 7 експерти през 2005 г. на 3 експерти в края на 2006 г.

В средата на 2006 г. административната структура Дирекция “Образователна и културна интеграция” беше реформирана. Предишните два отдела (“Образователна интеграция на деца и ученици от етнически малцинства” и “Интеграция на деца със специални образователни потребности”) бяха реорганизирани в три отдела: “Интеграция на деца със специални образователни потребности”, “Образователна среда” и “Интеграция чрез интеркултурно образование”. Понастоящем само последният отговаря за интеграцията на малцинствата. Той е съставен от началник и двама експерти. По този начин, въпреки че служителите в Дирекцията се увеличиха от 16 на 19 души, служителите, ангажирани с интеграцията на малцинствата, намаляха от 7 на 3 души.

На регионално ниво в нито един Регионален инспекторат по образованието не бе назначен експерт, отговарящ за координирането на изпълнението на СОИ и образователната интеграция на учениците от етническите малцинства. Според директора на дирекция ОСОИ няма реална възможност за назначаването на експерти в РИО в следващите няколко години.²⁵ За да започне изграждането на административен капацитет в тази насока, МОН предприе две стъпки през първата половина на 2006 г. Първата беше да се определят

²⁵ Интервю с Асен Петров, директор на Дирекция “Образователна среда и образователна интеграция”, Министерство на образованието и науката, 21.02.2007 г.

експерти, отговорни за изпълнението на СОИ във всеки РИО. Това беше направено през април 2006 г. Ефикасността на тази мярка не бива да бъде надценявана. Определените експерти бяха и си останаха експерти, чиито основни отговорности са твърде различни от усилията за ромска образователна интеграция - начално образование, хуманитарни науки, история, майчин език, интегрирано образование (т.е. интеграция на деца със СОП) и т. н. Изпълнението на СОИ беше и си остава допълнителна (“екстра”) задача за тях, а за нейното изпълнение те не получаваха и не получават допълнително възнаграждение. И преди това повечето от тях бяха претоварени с множество различни отговорности и е трудно да се очаква, че те биха отделили много време и усилия за изпълнението на СОИ.

Втората стъпка беше организирането на стаж на студенти в Регионалните инспекторати по образованието с цел да подпомогнат изпълнението на СОИ на регионално ниво. Това беше направено за периода април - юни 2006 г. Практиката беше предназначена за студенти, завършващи педагогически факултет. Тяхната основна отговорност беше да помагат при изпълнението на СОИ. Въпреки че беше предоставена финансова възможност за провеждането на практиката във всичките 28 РИО, само в 14 от тях бе реализиран такъв стаж. Трудно е да се прецени дали тази стъпка доведе до реално подобрене на административния капацитет на РИО за изпълнението на СОИ - срокът на стажа беше много кратък (3 месеца) и като цяло инспекторатите не бяха подготвени за нея. Въпреки това, за първи път определен човек в РИО имаше като основно задължение изпълнението на СОИ, което бе добър знак.

Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства

Както СОИ, така и Планът за действие за изпълнение на СОИ са изградени върху идеята за децентрализация в усилията за образователна интеграция на малцинствата. Съгласно тази идея МОН би трябвало да играе по-скоро координираща, отколкото управленска роля, а общините, училищата и РИО би трябвало да участват активно в целия процес.

Както е посочено по-горе, Стратегията и Планът за действие са основани на идеята, че финансовият ангажимент от републиканския бюджет ще бъде “допълнение” към финансирането от чужди донори. В съответствие с това бе необходимо установяването на структура, която набира и преразпределя финансови средства за нуждите на образователната интеграция.

Постановление на Министерски съвет 4/11.01.2005 предвиди създаването на Център за образователна интеграция на децата и учениците от етнически малцинства като вторичен разпределител на средства за процеса на образователна интеграция на малцинствата. Центърът е юридическо лице, подчинено на Министъра на образованието, който е председател на Управителния съвет и назначава неговите членове, както и директора на Центъра. Въпреки че не е ясно упоменато в Постановлението, изглежда, че Центърът ще бъде единствения начин за финансиране на процеса на ромска образователна интеграция от страна на МОН.

Въпреки очевидната необходимост от съществуване на този орган и разпоредбите на Постановление 4/11.01.2005 задължаващи до два месеца Министерският съвет да одобри Устройствен правилник на Центъра, това не се случи през 2005 г. Така 1 000 000 лева, предвидени в Постановлението за работата на Центъра през 2005 г., не бяха усвоени и процеса на ромската образователна интеграция беше оставен без каквото и да е финансиране. Слабият ангажимент към образователната интеграция на ромската общност, липсата на административен капацитет и парламентарните избори през 2005 г. бяха няколко възможни обяснения за това отлагане.

Създаването и успешният старт на Центъра бяха главен приоритет в дейността на Министерството на науката и образованието за образователна интеграция на етническите малцинства през 2006 г.²⁶ Като основни цели в тази насока бяха предвидени одобряването на Устройствен правилник на Центъра, назначаването на директор, служители и Управителен съвет, изготвянето и одобряването на тригодишна програма за работата на Центъра и едного-

²⁶ Среща с Мукаддес Налбант, заместник-министър на образованието и науката, 15. 02. 2006 г.

дишен план за действие, и обявяване на първите покани за проектни предложения, насочени към училищата и общините. Петстотин хиляди лева бяха предвидени в републиканския бюджет като „допълнително финансиране“ за работата на Центъра през 2006 г.

През 2006 г. Центърът за образователна интеграция беше създаден, но не започна своята работа. Правилникът за устройството и дейността на Центъра беше одобрен от Министерски съвет в края на април 2006 г.²⁷ През юни 2006 г. министър Вълчев назначи Николай Кирилов за директор на Центъра. Два месеца по-късно Управителният съвет на Центъра беше създаден със заповед на министъра на образованието. Започна и назначаването на служители, макар и без да се спазва необходимата конкурсна процедура.

В същото време би било пресилено да се каже, че Центърът започна реално своята работа. До края на 2006 г. директорът на Центъра, служителите и Управителният съвет не успяха да изготвят тригодишната програма и едногодишния план за действие, както се изисква от Правилника на Центъра. Персоналът на Центъра не беше назначен чрез конкурс. През декември 2006 г. Николай Кирилов подаде оставка от поста Директор и понастоящем счетоводителят г-н Каварджиков изпълнява поста Директор на Центъра. И най-важното, не бе обявена покана за представяне на проектни предложения, така че Центърът не започна своята фондонабираща и фондодразпределяща дейност.

„Фалш стартът“ на СОИ през 2006 г. предизвика подозрения и недоверие сред ромските НПО, работещи в сферата на образованието. Всички интервюирани в рамките на настоящото изследване ромски НПО активисти изразиха недоволство от липсата на прозрачност и публичност в работата на Центъра. Повод за подобни твърдения те виждат в редица факти, например това, че директорът на Центъра, както и Управителният съвет бяха назначени без публична конкурсна процедура. Въпреки, че Постановление 4/11.01.2005 и Правилникът на Центъра позволяват това, оставяйки решението изцяло в ръцете на министъра на образованието, ромските активисти виждат в това знак, че новата структура няма да търси

²⁷ Публикувано в *Държавен вестник* 40/16.05.2006

сътрудничество с гражданския сектор. Въпреки, че 3 места в Управителния съвет са запазени за представители на НПО, те бяха избрани от министъра на образованието без никаква публична процедура, конкурс или критерии. Някои от ромските активисти изразиха съмнения за силната политическа намеса в създаването и работата на Центъра и го подкрепиха с факта, че назначените хора и организации са близки до управляващите партии. Бавната скорост на всичко, свързано с Центъра, е друг източник на недоверие за ромските активисти, които работят по въпросите на образованието. Работата на Центъра е много по-бавна дори от обичайно бавния и бюрократичен начин на работа на българската администрация и предизвиква подозрение за липса на политически ангажимент за нейния истински старт.

Оставяйки настрана „фалш старта“ на Центъра през 2006 г., понастоящем изглежда малко вероятно, че ЦОИ ще промени сериозно ситуацията с ромската образователна интеграция, дори и да започне да работи успешно. Както беше споменато по-горе, най-вероятно Центърът ще бъде единствения начин за финансиране на процеса на ромска образователна интеграция от МОН. Начините за това финансиране са чрез подкрепа на проектите, изготвени от училищата, общините или РИО (чл. 20 от Правилника на Центъра)²⁸ или чрез развитие на собствени проекти (чл. 19). Тази схема има две важни предимства. Първо, тя провокира активното ангажиране на важни участници (като общини и училища), които ще получат финансиране за своите усилия. Второ, тя открива възможност за проекти, които отчитат реалните местни нужди и предлагат разработване на решения на местни проблеми, тъй като основните участници ще бъдат местни лица. В същото време схемата съдържа три сериозни недостатъка. На първо място, създава реална възможност за липсата на каквито и да е действия за образователна интеграция на много места. Ако местните институции (общини и училища) не са достатъчно активни или нямат ангажимент към ромската образователна интеграция, те просто няма да изготвят проекти в

²⁸ НПО не могат да кандидатстват за финансиране като партньори на институциите, споменати по-горе.

тази насока. По този начин няма механизъм, който може да ги ангажира с процеса на образователна интеграция. Второ, финансовият ангажимент на държавния бюджет за ромската образователна интеграция изглежда твърде недостатъчен. Правилникът на Центъра, както и Постановлението за неговото създаване определя, че финансирането от републиканския бюджет може да бъде само “допълнително финансиране” (500 000 лева или 256 410 евро за 2006 г.). По-голямата част от финансирането се очаква да се направи от чуждестранни донори. Имайки предвид, че финансирането от донори е винаги за ограничени пилотни инициативи и че с членството в ЕС повечето от донорите напускат България, понастоящем изглежда съмнително, че донорското финансиране за дейността на Центъра ще бъде значимо и достатъчно. Освен това, през 2006 г. не бяха налице знаци, че МОН възнамерява да свърже работата на Центъра със структурните фондове на ЕС: например, ЦОИ не е легитимен бенефициент по всички операции в Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. Трето, схемата отрича възможността НПО да реализират проекти самостоятелно или като водещ партньор. Имайки предвид, че за изминалите години процесът на ромска образователна интеграция беше осъществяван главно от НПО и че голяма част от натрупания капацитет в тази насока е именно в НПО, посоченото ограничение най-вероятно ще създаде сериозни проблеми пред качеството на процеса.

По всяка вероятност Центърът би могъл да подпомогне и ускори осъществяването на СОИ, но не и да я превърне в устойчива политика. Настоящата схема предопределя реализацията на Стратегията да продължи като съвкупност от малки проекти, ограничени по обхват и брой и реализирани от разнообразни участници на базата на тяхната добра воля и капацитет. Най-вероятно тя ще благоприятства напредналите общини и училища с натрупания опит и капацитет и ще постави в неблагоприятна позиция другите общини и училища (тези с по-нисък капацитет и по-слабо желание за действие). Ако работата на Центъра не бъде обвързана със структурните фондове и ако тя не бъде съпътствана от решителни и съществени действия на МОН в посока на образователната интегра-

ция, СОИ ще остане „книжен тигър” – добър документ без реално изпълнение и реален ефект.

Партньорство с ромските НПО

През предходните години ромските НПО се доказаха като важни участници в процеса на ромската образователна интеграция. Фактът, че повечето от постигнатите резултати, представени в образователната част от доклада “Български принос към мониторинговия доклад на Европейската комисия” (февруари 2006 г.), бяха постигнати от ромските НПО²⁹, е ясен знак за тяхната ролята. През 2003 г. МОН създаде Консултативен съвет за образованието на децата и учениците от етническите малцинства като инструмент за институционализиран диалог между МОН, НПО на малцинствата и донорите. Една трета от неговите членове бяха представители на НПО, избрани след ясна публична процедура.

През 2006 г. сътрудничеството между повечето от ромските НПО и МОН постепенно се влоши и остана само на регионално ниво (с РИО). МОН на практика прекрати своята логистична подкрепа за успешни инициативи, предприети от ромските НПО. Всички интервюирани ромски активисти споделиха, че техните контакти с МОН значително са се влошили през 2006 г. без обяснение от страна на Министерството. Три от тях дори бяха изгонени от среща с евродепутата Ели де Грюен от заместник-министър Налбант, което предизвика скандал.³⁰ Показателно е, че нито един от интервюираните ромски активисти не сподели мнението, че МОН сътрудничи успешно с ромското гражданско общество.

Консултативният съвет за образованието на децата и учениците от етническите малцинства не функционираше през 2005 г. и

²⁹ Например: посоченият постигнат резултат “3500 ромски деца учат в смесени училища” всъщност е продукт от усилията на 7 НПО, подкрепяни от Институт “Отворено общество” - Будапеща; “5000 ученици изучават ромски фолклор” е продукт от усилията на център „Амалипе” и пр. Виж “Българския принос към мониторинговия доклад на Европейската комисия, февруари 2006 г.”.

³⁰ Интервю с Васил Кадринов, съветник на члена на Европейския парламент Ели де Грюен, 16.05.2006 г.

първата половина на 2006 г. През юни 2006 г. той беше възобновен с различен състав и структура. Новият Съвет не изпълни основната си задача да бъде мост между МОН, гражданския сектор и донорите поради две причини. Първо, неговата нова структура позволяваше присъствието на само една организация на всяко етническо малцинство. Това остави ромите без реално представителство, тъй като съществуваха няколко, а не само една ромска НПО с доказан капацитет в сферата на образованието. Втората причина бе, че не бяха обявени публични критерии за избор на ромска НПО за член на Съвета. Този избор беше направен от Министерството на образованието без никаква публична процедура. Това още повече отчужди ромския граждански сектор от идеята за сътрудничество с МОН.

Действия на правителството за образователна интеграция на ромската общност и за изпълнение на СОИ

През 2006 г. ромски и други НПО продължиха да играят главна роля при реализирането на действия за ромската образователна интеграция и изпълнението на СОИ. Министерството на образованието и науката също предприе дейности в тази насока. Въпреки това те бяха ограничени по обхват и степен, тяхната ефикасност и ефективност бяха скромни, а крайният им резултат и устойчивост клоняха към нула. Министерството на труда и социалната политика също инициира дейности, които благоприятстваха ромската образователна интеграция. Обхватът на тези дейности беше сравнително широк и постигнатите резултати изглеждат положителни.

Дейности, направлявани от Министерството на образованието и науката

Освен усилията за създаване на ЦОИ (виж по-горе), МОН направляваше няколко други дейности, свързани с ромската интеграция. През септември 2005 г. МОН изиска от Регионалните инспектори по образованието да изготвят Регионални планове за из-

пълнение на СОИ. Тази стъпка беше необходима, за да се попълни съществуващата нормативна празнота на регионално ниво: до този момент националната Стратегия и Планът за действие съществуваха без каквито и да е съответстващи им документи на регионално ниво.

Областните планове за действие за изпълнението на СОИ 2005 - 2006 г. бяха изготвени през септември - октомври 2005 г. Въпреки това ефективността на тази стъпка едва ли би могла да бъде оценена твърде високо. Няма доказателства, че тези планове реално насърчиха и ускориха процеса на образователна интеграция. Те не бяха подплатени финансово, тъй като липсваха налични финансови средства (нямаше целева субсидия от бюджета на МОН; Центърът все още не съществуваше). В резултат плановете за действие бяха съставени като обобщение на дейности, които се реализират от НПО или на други дейности, които не изискват финансиране, а представляват обичайни дейности на РИО, реализирани без връзка със съществуването на СОИ. Освен това, начинът на тяхното изготвяне не беше ефективен: те бяха изготвени без сериозни консултации с общините и училищата. В резултат от това областните планове за действие често нямаха връзка с вече одобрените Общински стратегии за образователна интеграция и не се превърнаха в мост между националната стратегия и общинските стратегии и планове.

Въпреки че МОН не публикува докладите за изпълнението на регионалните планове и отказа да ги предостави за нуждите на това проучване, има достатъчно основания да се твърди, че изпълнението на областните планове беше формално, неефикасно и неефективно. Те не успяха да осъществят своята основна задача: да организират и направляват изпълнението на СОИ на регионално ниво, да насърчават тяхното изпълнение на местно ниво и да подкрепят усилията на НПО, общините и училищата.

Изпълнението на областните планове беше определено като "формално" и критикувано от Йосиф Нунев, държавен експерт в МОН, по време на сесиите на Консултативния съвет за интеграция на деца и ученици от етнически малцинства. Асен Петров, директор на дирекция ОСОИ, също ги определи като "формални и неефек-

тивни”, допълвайки, че “въпреки всичко съществуването на тези планове беше положителен факт”.

Друга дейност, осъществена от МОН, беше проучване на процента ромски ученици в различните училища, техния успех и поведение. Информацията за това проучване беше събрана чрез Регионалните инспекторати по образованието през май 2006 г. Реализирането на такова проучване е положителен и важен факт, тъй като последното подобно изследване бе от 2002 г. Въпреки това, проучването не следваше ясна методология и експертите от РИО, които го осъществиха, не бяха обучени как да го направят. Разочароващ факт е, че резултатите все още не са публикувани или оповестени по някакъв начин. Не е ясно дали МОН ще позволи да се използват от граждански експерти и организации.

Положителна стъпка, иницирана от МОН, бе провеждането на обществена поръчка за осигуряване на “Обучение на административен и педагогически персонал за прилагане на българското и европейско законодателство в сферата на образователната интеграция на деца и ученици от етнически малцинства”. Тя стана възможна чрез Решение Р-01-72/06.11.2006 на Министерски съвет. Основната цел на тази стъпка бе да се изгради система от изисквания за развитието на училищните, общинските и регионални политики за образователна интеграция и система от индикатори за измерване на изпълнението на тези политики, както и готовността на училищата за интегриране на ромските деца. Беше предвидено обучение на 200 учители и директори на училища относно тези изисквания и индикатори, както и публикуването на наръчник.

Този проект ще бъде изпълнен през 2007 г. и не е възможно да се съди за неговата ефективност и влияние. Въпреки това уместността на неговия замисъл е очевидна. Досега липсваха общи критерии и индикатори за прилагането на СОИ на регионално, общинско и училищно ниво. Освен това, учителите и училищните директори не бяха обучени и дори не бяха системно запознавани със Стратегията. Това бяха някои от причините за липсата на изпълнение на Стратегията. Изпълнението на обявената обществена поръчка има шанса да увеличи осведомеността за СОИ и да подготви човешките ресурси за нейното изпълнение.

Анализирайки дейностите на МОН за образователна интеграция, трябва да посочим, че през 2006 г. министерството не използва своите големите национални програми, за да насърчи изпълнението на СОИ. В сравнение с ограничените действия за ромска образователна интеграция през 2006 г. МОН осъществяваше няколко национални програми за модернизиране на българското образование. Те не бяха свързани със задачата за изпълнение на СОИ. Например, компонентът за предоставяне на безплатен автобусен транспорт в рамките на Националната програма за по-пълно обхващане на учениците, подлежащи на задължително образование (компонент, направляван от МОН), не беше използван за безплатен превоз на ромските ученици, които искат да учат в смесени училища, вместо в сегрегирани училища. Нито един от 212 осигурени автобуса от МОН не беше използван за тази цел и автобусният превоз, необходим за процеса на десегрегация (един от основните акценти в СОИ), остана задача на ромските НПО. МОН не използва програмата за компютъризация за нуждите на интеркултурното образование и пр.

Дейности, направлявани от Министерство на труда и социалната политика (МТСП)

През 2006 г. други институции (различни от МОН и неговите структури) също предприеха действия, които обслужваха процеса на ромска образователна интеграция. МТСП беше добър пример в тази насока. То инициира и реализира няколко квазиобразователни програми, насочени към ромската общност: обучение на 50 ромски помощник-възпитатели (компонент от Проект “Учители за извънкласни дейности и ваканции”), Националната програма за ограмотяване и квалификация на ромите и пр. Освен това, МТСП реализира няколко програми, които не бяха насочени към ромските деца, но имаха ефект върху ромската образователна интеграция. Например компонентът “Безплатна закуска и чаша топло мляко за всяко дете” в рамките на Националната програма за по-пълно обхващане на учениците, подлежащи на задължително образование (компонент, направляван от МТСП), подпомогна задържането на ромските деца в училище.

Част от тези програми са оценени в глава „Социална политика и социални програми за хората от ромската общност”. По-долу предоставям кратък анализ за тяхното отношение към ромската образователна интеграция и влиянието им върху нея.

1. Непосредствената цел на тези програми не бе да се стимулира ромската образователна интеграция, а да се отстранят образователните бариери пред заетостта на ромите. Посочените програми възприемаха обучението и професионалната квалификация като инструмент за по-добра заетост и професионална реализация. Ето защо наричаме тези програми „квазиобразователни”.

2. За разлика от инициативите, направлявани от МОН, посочените програми бяха подsigурени с относително стабилно финансиране от републиканския бюджет и административна структура, които да ги осъществиха. Например Националната програма за грамотняване и квалификация на ромите беше финансирана с 827 030 лева (424 118,00 евро). Изпълнението на програмата беше ръководено от Агенцията по заетостта на национално ниво и в нейните регионални и местни клонове. Стотици експерти, работещи в десетки бюра по труда направляваха изпълнението на програмата.

3. Програмите бяха реално изпълнявани през цялата година и постигнаха определени резултати. Тяхната ефикасност и ефективност бе различна в различните региони и населени места, където програмите се реализираха. Въпреки това е ясно, че програмите имаха реално изпълнение за разлика от другите инициативи в сферата на ромското образование.

4. Положителен аспект бе включването на голямо разнообразие от участници в посочените програми: бюра по труда, училища, ромски НПО и пр. Слаба страна се явяваше участието на ромските НПО, което не беше институционализирано и беше оставено на добрата воля на експертите от местните бюра по труда. Нямахме механизъм за заплащане на експертния труд от страна на ромските НПО, макар всички да осъзнаваха необходимостта от тяхното постоянно и активно участие. Тази липса на институционализация контрастираше с институционализираното участие на останалите участници: напр. училищните директори и учителите бяха институционално включени и заплатени в програмите.

Липсата на институционализирано участие на ромските НПО засегна сериозно ефикасността и ефективността на програмите.³¹

5. Липсата на координация между МТСП и МОН в планирането и осъществяването на тези програми беше очевидно. Това причини сериозни трудности. Например, нито МОН, нито неговите регионални клонове подпомогнаха методологически и логистически Националната програма за ограмотяване и квалификация на ромите с аргумента, че това не е програма на МОН. Това провокира множество трудности: липса на учебно-образователни програми, педагогически тестове и т. н. Парадоксална илюстрация на липсващата координация бе фактът, че регионалните клонове на Агенцията по заетостта потърсиха подкрепата и сътрудничеството на ромските НПО, за да се справят с тези проблеми.

Липсата на координация между МОН и МТСП провокира и най-сериозния проблем на Програмата за ограмотяване и квалификация на ромите - сертификатът, предоставян на завършващите курса за ограмотяване, нямаше (и няма) никаква стойност в системата на българското образование, което възпрепятства включването на завършилите ограмотителни курсове в курсове за професионална квалификация. На практика това обезсмисля цялата Програма и можеше да бъде избегнато при по-добра координация между двете институции (МОН и МТСП)

6. Тези програми не биха могли да се възприемат като изпълнение на СОИ, въпреки че тяхната връзка с процеса на ромска интеграция е очевидна. От една страна, като документ на МОН, Стратегията за образователна интеграция не ангажира МТСП. От друга страна, много от дейностите на МТСП имаха само социален характер, който не съответстваше на духа на СОИ, където социалните мерки са тясно свързани и подчинени на педагогическите.

³¹ Както е отбелязано в главата “Социална политика и социални програми за хората от ромската общност”, много ромски НПО участваха в реализирането на социалните програми на доброволен принцип и в тези случаи програмите бяха реализирани далеч по-ефикасно и ефективно.

Дейности, направлявани от НССЕДВ и ДЕДВ

През 2006 г. Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) и Дирекция “Етнически и демографски въпроси” (ДЕДВ) започнаха осъществяването на два проекта с образователни компоненти в рамките на програма ФАР 2003 и 2004 г. И двата проекта имаха за цел насърчаването на изпълнението на СОИ чрез значителна материална подкрепа за етнически смесените училища, където се интегрират ромски деца (възстановяване на сградите, техническо оборудване, доставки, снабдяване с учебни материали и т. н.), обучение на учители и на помощник на учителя в интеркултурни умения, изработване на учебни програми за интеркултурно образование и т. н. Изпълнението на двата проекта е все още в начален стадий и е трудно да се оцени доколко те допринасят за изпълнението на СОИ. (Например, изпълнението на ФАР BG 0104.01 “Интеграция на ромското население” през 2004 г. по-скоро обърка, отколкото да насърчи ромската образователна интеграция). Въпреки това, има положителни знаци, че грешките от ФАР BG 0104.01 ще бъдат избегнати. Изглежда, че НССЕДВ и МОН са взели предвид повечето от препоръките от “Доклад за оценка на реализацията на ФАР BG 0104.01” (изготвен от Център “Амалипе” с подкрепата на ромски експерти от цялата страна).³² Ролята на помощник на учителя е изяснена: тя е определена ясно в проектен фиш от ФАР 2004 г. като “посредници - социални работници с образователни познания”.³³ Ромските НПО играят определена роля в процеса на определяне на училищата, които ще бъдат подкрепяни, има механизми за мониторинг на изпълнението на проекта на местно ниво и ромските НПО играят определена роля в тях, процедурата е относително прозрачна и пр.

³² Деян Колев, Теодора Крумова, Боян Захариев, *Доклад за оценка на изпълнението на ФАР BG 0104.01 “Интеграция на ромското население”* (София: Център „Амалипе“, 2006 г.), 74-81.

³³ Standard Project Fiche. Improvement of the Situation and Inclusion of the Disadvantaged Ethnic Minorities with a Special Focus on Roma, *BG 2004/016-711.01.03*, с. 6.

Неправителствени инициативи за образователна интеграция на ромската общност

От много години образованието на ромите е сфера на множество дейности и проекти. Някои от тях са инициирани от донори и граждански организации. Всъщност, почти всички ромски НПО работят в сферата на образованието, както и много неромски организации. Други действия са предприети от активни учители, директори на училища или общински служители, които работят с ромски деца и търсят определени начини за разрешаването на техните образователни проблеми.

Няма статистика относно проектите на неправителствени организации за образователна интеграция на ромската общност през 2006 г.: колко от тях са реализирани, какви са били техните резултати и пр. Министерството на науката и образованието събра информация за активните НПО през януари - февруари 2006 г., но не беше следвана специална методология и събраната информация би могла да се вземе предвид само като ориентир. Според това проучване около 82 проекта за ромска образователна интеграция бяха осъществени през 2005 г. Най-вероятно ситуацията през 2006 г. не се е променила драматично.³⁴

В същото време има достатъчно основания да се твърди, че дейностите на неправителствените организации за стимулиране на ромска образователна интеграция през 2006 г. ангажираха много хора и усилия, постигнаха определени резултати и осигуриха стойностни идеи и модели. Фактът, че повечето от постиженията, посочени от българското правителство в неговите редовни доклади пред Европейската комисия бяха постиженията на различните проекти на НПО, е добър индикатор в тази насока.

Например 8 постижения в сферата на ромската образователна интеграция са посочени в доклада "Българският принос ...", одобрен от Министерски съвет на 1 март 2006 г. Четири от тях са постижения на НПО - десегрегация на 3500 ученика (осъществявана от няколко ромски

³⁴ Интервю с Мукаддес Налбант, заместник-министър на образованието и науката, 04. 04. 2006 г.

НПО), назначаване на 106 помощник на учителя (назначени от НПО, работещи за десегрегацията или от техните общински партньори)³⁵, включване на 5000 ученика и 172 училища в програма за СИП “Фолклор на етносите - ромски фолклор” (направлявана от Център “Амалипе”) и обучение на 220 учители за преподаване на „Фолклор на етносите - ромски фолклор” (осъществено от Център „Амалипе”).

Друг индикатор, потвърждаващ твърдението по-горе е броят и характерът на докладите на учителите, представящи практики за ромска интеграция по време на общинските конференции “Училището - желана територия за ученика”, организирани през март 2007 г.³⁶ Въпреки че в рамките на тези конференции нямаше специална секция, посветена на ромската образователна интеграция, десетки учители представиха своите успешни практики в тази сфера. Около половината от тях показваха добри практики, натрупани в рамките на програмата “Фолклор на етносите - ромски фолклор”, други представиха практики, подкрепени от проектите за десегрегация на т. нар. “ромски училища”, други изложиха техните собствени усилия, които не са част от проект или програма.

Повечето от дейностите и проектите на НПО, макар и успешни, бяха и все още са с ограничен, местен обхват. Програмата за ромски фолклор (иницирана от Център “Амалипе”) и програмата за десегрегация на ромските училища (финансирана от Ромския образователен фонд) са единствените неправителствени програми, които оперират на национално ниво.

През 2006 г. неправителствените усилия за ромска образователна интеграция не получиха значителна подкрепа (финансова, методическа, логистична и т. н.) от МОН и неговите структури. Те ос-

³⁵ Само 6 от 106 помощник на учителя, работещи през учебната 2005/2006 г., бяха обучени в рамките на проект ФАР BG 0104.01 “Интеграция на ромското население”, който имаше относително голямо финансиране, но неуспешно изпълнение, направлявано от Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси.

³⁶ Конференциите “Училището - желана територия на ученика” бяха инициирани от МОН с цел да дадат възможност на активни учители да представят свои иновативни практики. Общинският кръг на тези конференции бе организиран от съответните общини, регионалният кръг - от Регионалните инспекторати по образованието, а националният (провел се в началото на юни 2007 в гр. Пловдив) - от МОН.

танаха за сметка на чуждестранни донори, на определени общини, както и на учителите, инициирали дейности в тази насока.

КОМЕНТАРИ:

1. Цялостният спад на политическия ангажимент на МОН към дейностите, ориентирани към ромите и към ромска образователна интеграция не съответства на съвременната образователна ситуация в България и противоречи на предишните ангажименти на българското правителство и МОН. Този спад ще доведе до допълнителен спад на и без това ниското образователното ниво на ромската общност и ще причини сериозни проблеми на цялата българска образователна система.

Пропастта между образователното ниво на ромската общност и тази на мнозинството е недопустимо голяма (за държава, членка на ЕС) и не би могла да бъде преодоляна без специални действия, насочени към ромите. Тази пропаст дори се задълбочава: броят на сегрегирани училища (т.е. училищата, в които ромските деца съставляват по-голямото мнозинство ученици, като в същото населено място има и друго училище с преобладаващо български ученици) нараства с всяка учебна година, нивото на образование сред ромите, живеещи в селските региони, рязко намалява, процентът неграмотни роми се е удвоил за периода между две преброявания на населението и т. н. Понастоящем хиляди учители работят с ромските деца и се сблъскват със специфични проблеми, без да получават систематична подкрепа от системата на МОН за справяне с тези проблеми. В този контекст намаляващият ангажимент на МОН за действия, насочени към образователна интеграция на ромите рязко противоречи на реалните нужди на българското образование.

Намаляващият ангажимент също така противоречи на предишни ангажименти на МОН и българското правителство. Както Рамковата програма за интеграция на ромите, така и Стратегията за образователна интеграция (одобрени съответно от Министерски съвет и от МОН) ангажират правителството с множество действия (някои от тях - конкретно определени), насочени към образователна интеграция на ромите. Ангажименти за интеграция на ромите бяха

поети и при подписването на Съвместния меморандум за социално включване и Доклада за стратегиите за социална закрила и социално включване 2006 - 2008 г.

2. Мястото, което Националната програма за развитие на училищното образование оставя за дейности, насочени към ромите, е твърде тясно и не съответства на дълбочината на образователните проблеми на ромите. Така не може да се гарантира дори изпълнението на минимални задачи, поставени от Програмата по отношение на ромите; категорично не може да се подсигури и процесът на ромската образователна интеграция, който остава доста далеч от целите на Програмата.

Обвързването на интеграцията на ромските деца единствено с целта “Достъп до образование” (така, както е според Националната програма) е необосновано. Интеграцията на такава многобройна група ученици³⁷, имащи своя специфична култура и етнически особености, не е възможна без съответните промени в цялата образователна система (учебни програми, съдържание на учебния материал, използвани методи и пр.) и без прилагането на принципите за интеркултурното образование. По този начин ромската образователна интеграция е дълбоко обвързана също така с другата цел, поставена от Националната програма, а именно качеството на образование.

Още по-съмнително е да се обвързва високият процент на отпадащи ромски ученици само с езикови и социални проблеми и да се очаква, че този проблем ще бъде разрешен чрез обучение по български език и предоставяне на безплатни учебници, закуска и други социални мерки. Повечето от ромските деца владеят добре български език; освен това много от тях общуват на български език вкъщи.³⁸ Има цели региони, в които ромските деца говорят само

³⁷ Според проучване на МОН около 20 % от учениците, които са били записани в първи клас през учебната 2002/2003 година, са били роми. Най-вероятно техният процент се е увеличил леко през следващите години. Виж: Йосиф Нунев, Анализ на актуалното състояние на училищата, в които учат ромски деца: *Стратегии 2002. Специален брой Образователна политика и културни различия*, стр. 143.

³⁸ Проучване “Ромските училища в България”, осъществено от проф. Димитър Денков, показва, че повече от 300 от 550 интервюирани ромски деца говорят български език вкъщи.

български език (като област Враца), но процентът отпаднали ученици в тях е толкова висок, колкото и в останалите региони. Изглежда, че български език не се говори добре само от младежите от групата на *миллета* (т.е. ромите, говорещи турски език) и от ромските гета, разположени в най-големите градове.³⁹ Езиковият проблем е сериозна причина за високия процент отпаднали ученици, но не и основната причина за това.

Същото важи и за социалните проблеми, пред които са изправени много ромски семейства. Очевидно те влияят върху това много ромски деца да напуснат училище, но процентът отпаднали е изключително висок сред ромските групи, които не срещат сериозни социални проблеми: например *калдараш* и *бургуджии*.

Изглежда, че по-сериозни причини стоят зад социалните и езиковите. Най-вероятно дълбокото отчуждаване на ромската общност от училището като институция и неспособността на съвременната образователна система да изгради мост към ромската общност като такава са най-важните причини за високия процент отпаднали сред ромските деца. Националната програма не предвижда никакви мерки в тази насока. Силно съмнително е дали дори ограничените задачи за намаляване на процента отпаднали сред ромите, поставени от Националната програма, биха могли да бъдат изпълнени чрез предвидените социални, административни и езикови мерки.

3. Липсата на т. нар. *mainstreaming*, т.е. включване на най-важните пунктове от СОИ в националните програми, осъществявани от МОН, комбинирана с липса на финансова подкрепа и административна инфраструктура за изпълнението на СОИ, предопределя това, че Стратегията (и усилията за ромска образователна интеграция като цяло) съществува само “на книга” и практически не се изпълнява.

За разлика от квазиобразователните програми, управлявани от МТСП, Стратегията за образователна интеграция не работи със специално финансиране от републиканския бюджет и нейното из-

³⁹ Деян Колев, Теодора Крумова, Боян Захариев, *Доклад за оценка на изпълнението на проект ФАР ВГ 0104.01. “Интеграция на ромското население”*, (София: Център “Амалипе”, 2006 г.), с. 12.

пълнение не е основна отговорност на нито една административна структура на МОН. Затова е трудно да се каже, че СОИ има реално изпълнение.

Включването на най-важните мерки от СОИ в националните програми, изпълнявани от МОН е сигурен начин за осигуряване на финансиране и административен ангажимент. Но до сега това не се е случило и няма никакви сигнали, че ще се случи в обозримо бъдеще.

Идеалното решение на въпроса за изпълнението на СОИ би било комбинирането на т. нар. *targeting* и *mainstreaming*, т.е. комбинирането на целеви действия, насочени към интеграцията на ромските деца и ученици (финансово и административно подкрепени) с общите национални програми, насочени към подобряване на качеството на образование в България като цяло. Имайки предвид ниското ниво на политически ангажимент от страна на МОН и слабостта на ромското движение, е трудно да се очакват сериозни целеви действия за изпълнение на СОИ в близко бъдеще. Включването на СОИ в големите програми на МОН, както и в Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси”, изглежда единствената реалистична опция засега.

4. Активният ангажимент на МТСП в квазиобразователните дейности трябва да се оцени високо. Въпреки това не може да се очаква, че празнината в ромската образователна интеграция и в изпълнението на СОИ, отворена от пасивното поведение на МОН, ще бъде запълнена от МТСП.

Всъщност, почти всички реално изпълнени дейности в сферата на ромското образование през 2006 г. бяха реализирани от МТСП. Хиляди роми преминаха ограмителни курсове, 50 ромски помощник-възпитатели бяха обучени и сега работят като такива и т. н. Тези факти не могат да бъдат подценявани.

В същото време е невъзможно да се каже, че действията на МТСП заместиха работата, която трябваше да бъде свършена от МОН. Те не следваха Стратегията за образователна интеграция и клоняха към смяна на посоката на ромската образователна интеграция от педагогически към социални мерки. Такава сериозна смяна би могла да причини сериозни проблеми.

5. Неправителственият сектор (учители, общини и граждански организации) представи множество успешни практики за образователна интеграция на ромските деца. Въпреки това липсваше механизъм за подкрепа на техните усилия от държавата и за отчитане на техните достижения.

Така процесът на ромска образователна интеграция се оказва в неблагоприятна позиция. От една страна, липсва сериозен политически ангажимент, финансиране и административен капацитет за управление на процеса “отгоре”. От друга страна, има достатъчно добри модели и практики, представени от неправителствените участници, но те не биха могли да ускорят значително процеса на интеграция “отдолу”, поради липсата на подходящи механизми за подкрепа на техните усилия и отчитане на техните достижения.

ПРЕПОРЪКИ

Ромската образователна интеграция е комплексна задача, която изисква взаимно допълване на подходите, ресурсите и усилията. Тя не би могла да се достигне само чрез “усилия отгоре” (от страна на държавните институции) или само с “усилия отдолу” (от страна на неправителствените участници). Изглежда, че образователната интеграция не би могла да се достигне само чрез универсален или само чрез целеви подход (т. нар. *targeting* или *mainstreaming*). Поради това са нужни усилия за установяване на реално сътрудничество между различните участници в този процес (институции на централно, регионално и местно ниво, НПО, учители, ромски авторитети и пр.) и за създаване на подходяща основа за комбиниране на универсален и целеви подход.

Конкретните стъпки в тази насока биха могли да бъдат:

1. Включване на най-важните пунктове, свързани с ромската образователна интеграция в националните програми, управлявани от МОН. Нужно е МОН да включи въпросите за ромската интеграция като неделима част и средство за модернизиране на българското образование. Това означава възможност да бъдат използвани националните програми, ръководени от МОН (компонента за предоставяне на автобусен транспорт от Националната прог-

рама за по-пълно обхващане на учениците, подлежащи на задължително образование, програмата за подкрепа на извънкласните и извънучилищни дейности и др.) за подкрепа на ромската образователна интеграция и изпълнението на СОИ.

2. Обвързване на ромската образователна интеграция със структурните фондове на ЕС. Ромската образователна интеграция, изпълнението на СОИ и работата на Центъра за образователна интеграция трябва да се обвържат с процеса на усвояване на структурните фондове. Нужни са незабавни действия за включването на важни пунктове, свързани с ромската образователна интеграция в Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси” и в изработваните програмни допълнения към нея. Друга необходима дейност е развитието на система за подкрепа на проекти за ромската образователна интеграция в рамките на приоритетни направления 3 и 4 на Оперативната програма “Развитие на човешките ресурси”. Тази система би могла да включва създаването на револвиращ фонд за училищата и НПО и т.н.

3. Изграждане на подходяща административна инфраструктура за изпълнение на СОИ. Това включва укрепване на инфраструктурата на национално ниво (в рамките на МОН) и изграждането на регионална такава. В рамките на МОН би могло да се помисли за назначаване на повече експерти в отдела, занимаващ се с интеркултурно образование и образователна интеграция, както и за делегирането на повече правомощия. Необходимо е също така да бъдат назначени експерти в РИО, чиито основни отговорности ще бъдат образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства и изпълнението на СОИ. Положителен знак би било, ако тези експерти са от ромски произход.

4. Създаване на подходящи форми за сътрудничество между ромските НПО и МОН. Министерството на образованието и науката трябва да работи повече за изграждане на сътрудничество с НПО, които действат в сферата на ромското образование. Необходими са логистична подкрепа за успешните инициативи на НПО и сътрудничество при тяхното изпълнение. Наложителни са промените в структурата на Консултативния съвет за образование на деца и ученици от етнически малцинства, насочени към предоставя-

нето на възможност на ромските НПО да участват в неговата дейност. Важно е да се създаде механизъм за подходящо ромско представителство в Съвета. Необходими са ясни и демократични процедури за определяне на ромските представители в Съвета. Същото важи за избирането на ромски представители в Управителния съвет на Центъра за образователна интеграция.

5. Изграждане на сътрудничество между МОН и другите институции, работещи за ромска образователна интеграция (НССЕДВ, МТСП и т. н.)

6. Създаване на механизми за подкрепа на инициативите на НПО, училищата и общините от страна на МОН и другите централни институции. Центърът за образователна интеграция би могъл да бъде един от тези механизми. Важно е да се насърчи неговият реален старт, както и прозрачния начин на неговото функциониране. Необходими са сериозни стъпки за създаване на доверие и сътрудничество между ромските НПО и Центъра. Например, ще бъде добър знак, ако следващият директор бъде назначен след конкурсна процедура. Консултации с активни НПО за тригодишната програма на Центъра и едногодишния План за действие са други възможни стъпки.

Револвиращ фонд за подкрепа на училищните и тези на НПО проекти, одобрени по ОПРЧР, е друг добър механизъм. Училищни проекти, свързани с интеркултурното образование и ромската образователна интеграция, също така трябва да бъдат подкрепяни в рамките на националните програми, управлявани от МОН.

7. Промотиране на интеркултурното образование като рамка за ромската образователна интеграция. МОН трябва да включи интеркултурното образование като едно от основните средства за модернизирание на българското образование и като рамка за усилията за ромска образователна интеграция. Интеркултурното образование като педагогически инструмент ще допълни съществуващите до сега социални и административни мерки за интеграция на ромските деца и ще създаде цялостен завършен инструментариум. Също така ще даде възможност да бъдат разработени множество специфични образователни подходи, отчитащи разнообразието от условия, в които учат ромските деца. В същото време не

бива да се забравя, че интеркултурното образование е насочено към всички деца, което ще избегне по-нататъшната сегрегация на усилията за ромска интеграция.

8. Нормативни и законови мерки. Необходимо е Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 - 2015 г.) да бъде допълнена така, че да включва основни пунктове от СОИ, а също така да бъдат изоставени тези пунктове от Програмата, които ще доведат да влошаване на образователното ниво на ромската общност. Това може да се осъществи в процеса на изготвяне на новия Закон за народната просвета, който е в своето начало.⁴⁰ Важно е чрез този закон да се насърчи процеса на ромска образователна интеграция.

⁴⁰ Понастоящем МОН работи по изготвянето на проект на новия Закон за народната просвета, който ще следва Програмата за развитие на училищното образование.

Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите (2005 - 2015 г.)

Контекст

Според данните от преброяването на населението през 2001 г., около 46% от ромите живеят в села и 54% в градове. Повечето от ромите, живеещи в градовете, обитават обособени градски квартали (често определяни като “гета”) както в столицата София, така и в областните центрове като Пловдив, Бургас, Сливен и др. Жилищните условия, дори в общинските жилища, обикновено са ужасяващи. Нерядко тези квартали са оградени със стени, за да не бъдат виждани от останалата част от обществото.

След 1990 г. сериозната безработица и зависимост от социалните помощи принудиха много роми да се преместят в големите градове, където тези помощи се плащаха по-редовно. Много от новодошлите роми се заселиха в съществуващите ромски квартали, където често сметките за ток и вода не трябваше да се плащат, а изграждането на незаконни жилища беше относително лесно. В резултат от всичко това, особено от незаконното строителство, общините и държавата изоставиха тези квартали и те постепенно се превърнаха в мизерни гета с разнебитена базисна инфраструктура. С приватизацията на Електроснабдяване и ВиК тези квартали западнаха още повече - беше въведен режим на водата и електричество (последните станаха достъпни само за няколко часа на ден), защото новите собственици се опитваха и опитват да минимизират загубите. Налагането на тези ограничения се провежда редовно с помощта на полицията, която се вика, за да пази комуналните работници от протестите на жителите. Това доведе до по-нататъшно влошаване на отношенията между полицията и ромското малцинство, чиито представители попадат все по-често в конфликтни ситуации.

Ромските квартали могат да бъдат характеризирани въз основа на два вида сгради, намиращи се в тях: такива, снабдени само с

електричество, и такива с водоподаване и електричество, но без канализационна мрежа. Данни от проведено национално проучване сочат, че 92% от градските жилища (в това число и тези на ромите) имат пълен набор от услуги, докато процентът при ромските жилища е 46%.¹ Дори този сравнително нисък процент обаче обикновено скрива неизправна работа, а в някои случаи необезопасени и дори опасни услуги. В градските ромски квартали се наблюдават чести смени на наемателите на жилищата; пренаселването в жилищните квартали от многочленните домакинства причинява изключително социално напрежение.

Жилищните условия на ромите и възможностите за подобрене лежат в общия контекст на инфраструктурата на ромските квартали, в който много аспекти са неблагоприятни. Мрежите на общинския транспорт не достигат до много ромски квартали. Автобусите често спират в покрайнините на ромските гета. В някои от кварталите ромите са принудени да пият замърсена вода, да делят един източник на вода с десетки семейства или да изминават значителни разстояния, за да стигнат до воден източник. Такава е ситуацията в едно от най-големите ромски гета в столицата София - Филиповци. Местните роми са принудени да делят един воден източник поради липса на подходяща канализация и система за водоснабдяване в квартала. Някои бедни ромски квартали имат прякори, предизвикващи ясни асоциации; например "Абисиния" и "Камбоджа" са едни от най-бедните ромски гета в България.

Данни от проучване на домакинствата сочат, че ромските жилищни квартали са по-малки като площ от останалите квартали, имат по-големи домакинства и са следователно по-многолюдни. Проучването още сочи, че 95,4% от ромските домакинства имат електричество, 9,4% от тях имат достъп до топла вода (в сравнение с 39,4% от неромското население в България) и 36,7% от ромите спят на земята (в сравнение с 7,9% от неромите).²

¹ Национална програма за подобряване на жилищните условия на етническите малцинства в градските региони, ПРООН, България, 2005 г.

² Източник: *Yale dataset; Revenga et al. 2002, "Roma in an Expanding Europe", Breaking the poverty cycle, World Bank, 2005.*

Проучванията регистрират, че около 25% от ромските жилища не са узаконени. Въпреки липсата на ясни критерии, твърде вероятно е тази цифра да е доста занижена.³ Сред служителите от централната и местната администрация е широко разпространено схващането, че легализирането на незаконните сгради е един от най-сериозните въпроси пред интеграцията и развитието на ромските квартали. Понастоящем е рядкост кадастър с точни планове на реалната собственост. Въпроси относно собствеността върху земята са често срещан проблем.

Относителната бедност и слабата позиция на пазара на труда на хората от етническите малцинства ограничават техният избор на пазара на жилища и стесняват тяхната възможност да бъдат жилищно мобилни, за да подобрят своето жилищни условия. Показателно е, че повече от 3/4 от ромите никога не са живели извън града или селото, в което са родени. Семейното положение и етническият произход са ключовите фактори, определящи достъпа до жилище. За ромите расовата дискриминация играе важна роля в несъразмерното по-тежкото жилищно положение, в което се намират.

Национална програма за подобряване на жилищните условия на етническите малцинства в градските райони

Националната програма за подобряване на жилищните условия на етническите малцинства в градските райони е иницизирана от Програмата за развитие на ООН като част от консултативната и програмна подкрепа оказвана на Правителството на РБългария през 2005 г. Консултативната помощ бе насочена към подкрепа на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, както и на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси при Министерски съвет за посрещане на спешната нужда от разширяване и допълване на Националната жилищна стратегия, приета от Министерски съвет на 14 май 2004 г.

³ „Национална програма за подобряване на жилищните условия на етническите малцинства в градските райони”, ПРООН България, 2005 г.

Програмата бе насочена към етническите малцинства, живеещи в градските райони, със специален фокус върху ромското население. Разширените консултации бяха проведени в няколко общини с компактно ромско население: София, Сливен, Стара Загора, Пловдив, Пазарджик, Лом и Кюстендил, с ромски и неромски НПО, работещи на територията на тези градове, и представители на централната и местната администрация.

Подкрепата на ПРООН при изготвянето на Националната програма беше основана на интегрирания и многосекторен подход, което доведе до изготвянето на технически и оперативен план за ликвидиране на ромските гета, основан на най-добрите международните практики, адаптирани към спецификата на българския контекст. Програмата на ПРООН също така предложи дизайн на финансовия механизъм, необходим за изпълнението на Националната програма, в това число уточняването на първите конкретни стъпки, за да се превърне тя в оперативен инструмент.

По своя обхват и амбиция, както и по интегрирания подход, чрез който се адресират сложните проблеми на ромската общност, Програмата бе в съзвучие с изпълнявания по същото време проект “Урбанизация и социално развитие на райони с преобладаващо малцинствено население”. За съжаление, това също се оказа пример за противоречие между амбициозните политически ангажименти на правителството и капацитета на неговата администрация да планира и осъществи тези политики. Приемайки, че факторите, отговорни за вземането на решения, са искрено загрижени за тази ситуация, ПРООН видя необходимост и възможност да подсили липсващата експертиза при планирането на една многоаспектна Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите през периода 2005 - 2015 г. Тази намеса беше своевременна и уместна както към идентифицираните нужди, така и към обявените политически приоритети.

Мащабният документ, изготвен от ПРООН, бе пример за многостранен подход при формирането на политики, основан на факти и проучени нужди. Впечатляващо количество данни бяха събрани и обработени, като множество фактори бяха изчерпателно анализирани: различните тенденции сред местните ромски общности,

динамичният пазар на труда и пазарите на недвижими имоти, структурата на доходите и разходите на домакинство, съществуващата правна и институционална рамка, технически аспекти на проекта и пр. Специални усилия бяха положени за обединяване на капацитета и интересите на различните потенциално заинтересовани страни и за обвързване с различни източници на финансиране (спестявания, банкови заеми, общински бюджети, държавни субсидии и пр.), за да се излезе с работна схема за съфинансиране на това амбициозно начинание. Осигурен бе преглед на съществуващите добри практики, определени бяха множество предвидими рискове и недостатъци, също така бяха предвидени и обсъдени адекватни процедури за мониторинг и оценка. Друго предимство на програмата бе нейната “партиципативна” философия, т.е. философия, основаваща се на идеята за включване и активното участие на хората, към които Програмата е насочена при самото ѝ изпълнение. Тази философия залегна в пакет от конкретни и взаимосвързани мерки за включването на ромите на индивидуално, семейно и общностно ниво. Съпътстващите компоненти към главните строителни дейности формираха съгласуван сбор от дейности, вдъхновен от най-добрите практики на общностното развитие. Документът бе изграден върху опита на ПРООН с други проекти, свързани с ромите като “Красива България” и JOBS.

Уязвимостта на програмата бе парадоксално свързана с нейната комплексност и многоаспектност, които изискват координирани и взаимодопълващи се дейности на множество участници. Интегрираният подход, залегнал в дизайна на програмата, едва ли може да проработи, ако не е постигнато определено ниво на синергия. Докато програмата разчита на ангажимента и доброволното участие на различните заинтересовани страни, нейният успех е заложен на крехкия консенсус между местните участници, подкопан от конкурентни интереси.

Като пример за това твърдение може да бъде посочено последвалото усилие на ПРООН България да стартира пилотен проект за подобряване на жилищните условия на ромите в квартал “Изток”, община Пазарджик. Поради липса на финансови средства от страна на общината проектът не стартира. Това се случи, въпреки че

там имаше положителен пример: по програма ФАР бяха построени единадесет къщи и ромски семейства бяха настанени да живеят в тях срещу скромен месечен наем. Заключението бе, че въпреки подкрепата и желанието от страна на местните ромски НПО и местната общност, общинската власт не може да си позволи големи инвестиции в квартала. Друга съществена причина за неуспеха на пилотния проект беше съществуващата дискриминационна нагласа, споделяна и изразявана от мнозинството етнически българи.

Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България (2005 - 2015 г.)

През март 2006 г. правителството на България прие Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България за периода 2005 - 2015 г. като част от Националната жилищна стратегия на РБ. Програмата бе резултат от съвместните усилия на експерти от Дирекция “Етнически и демографски въпроси”, Министерски съвет, Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на финансите, Министерство на труда и социалната политика, представители на националната асоциация на общините на РБ, ПРООН за България, общински експерти и ромски неправителствени организации.

Програмата предвижда изпълнението на следните мерки:

- Инвестиране в инфраструктурата на ромските квартали
- Определяне на нови райони за заселване на част от ромското население
- Построяване на нови жилища с публични финансови средства, които впоследствие ще бъдат на разположение на ромите срещу месечен наем.
- Промени в пространственото развитие на райони с преобладаващо ромско население

Програмата също така предвижда изграждане на 30 065 къщи. Предвижда се в рамките на 10 години да бъдат подобрени жилищните условия на 412 500 роми или това са 85 900 ромски домакинства, живеещи в 100 квартала в 88 български града. Очакваните

инвестиционни разходи за следващите 10 години се оценяват на 1,26 милиарда лева, финансирани от българското правителство, ЕС и местните общински бюджети. Съотношението на финансирането е както следва: 40% принос на правителството, 30% от европейските структурни и кохезионни фондове, 17% принос от местните администрации; другото финансиране ще бъде осигурено от самите бенефициенти и от други финансови институции.

На този ранен етап от изпълнението на Програмата е трудно да се каже до каква степен този подход ще докаже своята ефективност и устойчивост. Няколко сериозни предимства на Програмата са очевидни. Първо, тя е неделима част от Националната жилищна стратегия, т.е. целевия подход (targeting) е комбиниран с универсалния (mainstreaming), което е предпоставка за сериозно третиране на жилищните проблеми на ромите и за устойчивост на предприетите действия. Разрешаването на жилищния проблем на ромите се счита за необходима предпоставка за подобряването на общата жилищна ситуация в България. Този подход липсва в другите “ромски стратегии” (като Стратегията за образователна интеграция и Рамковата програма за интеграция на ромите като цяло). Второ, финансовият ангажимент от страна на републиканския бюджет изглежда значителен. Програмата не разчита на добрата воля на чуждестранните донори (възприемането на европейските структурни фондове по този начин би било грешка) за разлика от другите “ромски програми”. Трето, има определени индикации за свързването на Програмата с европейските структурни фондове. Ако това бъде подплатено в оперативна програма “Регионално развитие”, Програмата би получила сериозна финансова подкрепа. Четвърто, един от основните принципи в програмата е участието на ромската общност и на гражданското общество.

В същото време няколко проблема могат да се видят дори на този ранен етап. Има определени индикации, че ангажиментът на местните власти и техният капацитет за координирани действия е бил надценен. Този проблем не трябва да се омаловажава, тъй като общините се смятат за основна иницираща сила: без тяхната инициатива нищо свързано с подобряването на жилищните условия на

ромите в определената община не може да се случи.⁴ Нежелението (или невъзможността) на местните власти да участват със собствено финансиране в пилотната фаза на Програмата създава значителни пречки: общинското участие към такава пилотна схема трябва да бъде поне 17% от общата сума по проекта, което би могло да бъде в натура - предоставяне на общинска земя. В същото време областните администрации, които са отговорни за осъществяването на националните политики на регионално ниво, стоят встрани от проблема и прехвърлят отговорността на общинските власти.

На практика Програмата не съдържа никакъв механизъм за гарантиране, че планираните резултати ще бъдат постигнати във всички общини, и че във всички общини с остри жилищни проблеми ще бъдат предприети действия. По този начин сериозните жилищни проблеми на ромите в много общини биха могли да бъдат оставени без решения, ако общинските власти не възнамеряват да предприемат действия и да изготвят проекти в тази насока. Няма механизъм, по който да се изискват действия от общините с недопустимо остри жилищни проблеми на ромите.

Още по-тревожно е механичното четене на документа, изготвен от администрацията на ПРООН за България, което предизвиква недоразумения. Официалната правителствена Програма не представя нищо друго, освен избрани и преписани моменти от Програмата на ПРООН, като важни аспекти са изгубени. Не е изненадващо, че това, което беше волно или неволно изпуснато в официалния документ, е логиката на взаимозависимостта между различните участници. Този, на пръв поглед, малък факт разкрива отчужденото и официалното поведение на част от държавната администрация и предопределя настоящите трудности във фазата на изпълнение. Друг значителен пропуск в правителствената Програма е липсата на примерни проекти, които биха помогнали за утвърждаване на модела.

⁴ “Общинските власти имат като основна отговорност изпълнението на Националната праграма. Те са овластени да определят и осъществяват политиката за общинско развитие...” Виж: *Информация за изпълнението на Плана за действие 2006 - 2007 г. към Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите.*

Механизмите за гарантиране на финансирането от републиканския бюджет също изглеждат неясни. Според Програмата това би станало от бюджета на Министерството на регионалното развитие “в зависимост от възможностите на бюджета” и “в контекста на разходните тавани и другите програми в рамките на бюджета на Министерството”.

Тревожен факт бе също така това, че при изработването на стратегиите за местно икономическо развитие, част от които бе и подобряването на жилищните условия, местните НПО и ромската общност не бяха включени и привлечени като партньори. Това още веднъж обрича Програмата на провал.

Друг сериозен тревожен проблем бе, че първоначално Програмата бе ориентирана само към ромите, които живеят в градските райони. Същото бе валидно и за Програмата, изработена от ПРООН. И двете целяха разрешаването на остри жилищни проблеми в 100 гета, разположени в 88 града. В същото време проблемите с жилищата на ромите, които живеят в селските райони, не бяха засегнати изобщо. Почти половината от ромите в България живеят в селата. Те са дори по-бедни от “градските” роми и техните жилищни условия са също толкова лоши, колкото тези в ромските гета, намиращи се в градовете.

Понастоящем този проблем е отчасти преодолян. След бърза реакция на много общини и ромски НПО, Министерството на регионалното развитие обяви, че Програмата е отворена за всички ромски квартали, без значение дали са разположени в градове или села. Първият списък с проекти по Програмата, изготвен през 2007 г., съдържаеше няколко села (като Каменар, община Варна, Леденик и Водолей, община Велико Търново и пр.)

Друг тревожен стратегически проблем е, че мерките за подобряване на жилищните условия на ромите не бяха включени в Оперативна програма “Регионално развитие”. Както е посочено по-горе, финансирането от европейските структурни фондове представлява значителен дял от планираното финансиране на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите. Ромските НПО направиха конкретни предложения за включване на ромските въпроси в Оперативната програма “Регионално развитие”, в

рамките на кампанията, предприета от Център “Амалипе” и подкрепяна от десетки ромки НПО.⁵ Въпреки това, тези предложения не бяха взети предвид и понастоящем ОП “Регионално развитие” не съдържа никакви специални мерки за подобряване на жилищните условия на ромите. Това поставя под въпрос насочването на средства от структурните фондове за изпълнението на НППЖУРРБ.

План за действие за изпълнението на националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите 2006 - 2007 г.

За да стартира изпълнението на Програмата Министерски съвет одобри План за действие за 2006 - 2007 г. през май 2006 г. Той предизвика нови въпроси относно бъдещето изпълнение на Програмата. Първият е относно реалното финансиране, което би могло да се осигури чрез Програмата. Общата сума, заложена в самата Програмата е 1,26 млрд. лева до 2015 г., като 500 млн. лева са предвидени като средства от републиканския бюджет. Финансирането, заложено в Плана за действие е доста по-скромно: 5,747,610 лева (от тях 2,991,260 лева от републиканския бюджет) за 2006 г.⁶ и 18,488,351 лева (от тях 14,238,350 лева от републиканския бюджет) за 2007 г. Това означава, че за 8 години Програмата трябва да акумулира повече от 1,23 млрд. или над 97,5% от общата сума. Финансовият ангажимент на републиканския бюджет за тези 8 години трябва да бъде 483 млн. лева или повече от 60 млн. лева на година. Няма логично обяснение защо финансовата тежест е разделена по толкова неравномерен начин през годините. Тъй като Програмата е приета с Решение на Министерски съвет, не е ясно дали следващите правителства ще се ангажират с финансирането на 90% от нея.

⁵ Кампанията е разгледана подробно в глава “Ромската интеграция и европейските фондове” на настоящия доклад

⁶ Всъщност 5 227 610 лева (2 486 350 лева от държавния бюджет) от тях са за проект, съфинансиран от банката на Съвета на Европа, който беше стартиран много преди Програмата.

Вторият проблем на Плана за действие е типа общини, където се предвижда той да бъде осъществяван. За 2006 и 2007 г. повечето от дейностите са подготвителни, което е логично. Въпреки това тези дейности са концентрирани само в “общините с повече от 10% ромско население”. Въпреки че това на пръв поглед изглежда оправдано и честно, то измества акцента от истинските проблеми. Повечето от общините с изострени жилищни проблеми на ромите и с големи, многобройни ромски гета са общини с по-малко от 10% ромско население: София, Пловдив, Варна, Бургас, Пазарджик и пр. Това са големи градове с многобройно население и поради тази причина процентът на ромите в тях е по-нисък, макар като численост ромските общности в тях да наброяват десетки хиляди души. Освен това в някои от тези общини много роми се самоопределят като турци или българи (без това да води до подобряване на жилищните им условия) - това е друга причина, поради която делът на ромите в тях е по-малко от 10%. По този начин почти всички градове със сериозни жилищни проблеми на ромите ще бъдат оставени настрана - поне през 2006 и 2007 г.⁷ Това е тревожен факт, тъй като поставя под съмнение как и кога тези градове ще бъдат включени в Програмата и доколко Програмата ще се ангажира със сериозните проблеми на ромската общност.

Този проблем стана изключително ясен през 2006 г., когато всички дейности (подготвителни) за изпълнение на Плана за действие бяха концентрирани в общините с ромско население по-голямо от 10%. Въпреки това, има определени индикатори, че Министерството на регионалното развитие е осъзнало несъстоятелността на тази позиция и от 2007 г. е готово да изпълнява дейности във всички общини. Това е отразено също така в първия индикативен списък с проекти, които ще бъдат подкрепени в рамките на Програмата, изготвен през 2007 г., който съдържа населени места в различните типове общини.

Трети проблем е изключително малката сума, предвидена в Плана за действие за построяването на новите “социални къщи” -

⁷ Само Сливен, Лом и други по-малки градове биха могли да бъдат включени по този начин.

186 600 лева. Това е странно, защото Програмата предвижда повече от 520 милиона за “социални къщи”. Не е ясно кога тази сума ще бъде осигурена.

Планът за действие беше одобрен на 11 май 2006 г. До края на 2006 г. неговото изпълнение бе концентрирано върху подготвителни дейности и скромни инвестиционни дейности. Като подготвителни дейности биха могли да се посочат:

- методологическа помощ от страна на експерти от Министерството на регионалното развитие и благоустройството спрямо експерти от общините за включването на мерки от Националната програма в общинските планове за развитие: като резултат 59 общини (от 60) с повече от 10% ромско население включиха мерки за подобряване на жилищните условия на ромите в своите общински планове за развитие;

- организиране на разяснителни семинари с общински служители и ромски НПО за Националната програма;

- изготвяне на законодателни промени: Министерството на регионалното развитие и благоустройството изготви проекти за два закона (Закон за изменение на закона за статута на земята и Закона за жилищните асоциации), в които са включени пунктове, имащи отношение към изпълнението на Програмата;

- изготвяне на нови кадастрални планове за няколко ромски квартала: според Министерството на регионалното развитие и благоустройство Агенцията по кадастъра е изготвила кадастрални планове за 22 населени места с големи ромски квартали. Общата сума, заделена за тази дейност до юни 2007 г. е била 2 621 578 лева, 405 139 лева от тях платени до края на 2006 г.⁸

Инвестиционните дейности, предприети през 2006 г., бяха доста по-скромни. Те не превишиха 252 000 лева, похарчени за реконструкция на улиците в ромските квартали в Разград, Котел и Ценово.

Анализирайки посоченото, може да се направи извод, че Планът за действие бе по-скоро упражнение за “измиване на очите”,

⁸ Информация за изпълнението на Плана за действие 2006 - 2007 г. към Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите. Достъпна на: www.nccedi.government.bg

което не предвиждаше включване на целевата група в неговото изпълнение и не се ангажираше със заделянето на достатъчно финансови и човешки ресурси. Анализът показва, че изпълнението на Плана за действие през 2006 г. беше концентрирано само върху подготвителни дейности. Това би могло да се промени през 2007 г., тъй като в бюджета на МРРБ има специална сума, предназначена за изпълнението на Плана за действие. Става дума за 10 000 000 лева за пилотни проекти в различните общини и 4 085 275 лева за съфинансирането на дейности, платени със заем от Банката за развитие на Съвета на Европа. Въпреки че определената сума е доста скромна, положителен знак е, че за първи път има специално финансиране за подобряване на жилищните условия на ромите от републиканския бюджет.

Ясно е, че подобряването на жилищните условия на ромите в България се е придвижило нагоре в политическия дневен ред и основна причина за това е членството на страната в ЕС. Въпреки това, програми като гореспоменатите имат огромен брой недостатъци за сметка на ползите. Успешното изпълнение на толкова мащабна и ограничена във времето Програма би зависило изключително от принципа на конструктивното партньорство и взаимна подкрепа между всички участници. В процеса на изпълнение на Програмата трябва да се намери също така широка публична подкрепа, както и участието на ромските граждански сдружения. Без силни и добре информирани общности, работещи в тясно партньорство с властите и свързани в национална мрежа за обмен на опит, има сериозен риск предвижданите дейности просто да се “нареждат” от по-високите нива, без да бъдат подходящо разбрани и осъществени. Това от своя страна ще резултира в разпокъсване и финансова невъзможност и, в крайна сметка, ще ги отдалечи от хората, като по този начин ще възпре всякакво желание за участие на целевата група.

Препоръки

1. Министерството на регионалното развитие и благоустройството в сътрудничество с Националния съвет за сътрудничество по

етническите и демографски въпроси трябва да развият концепция за създаването на специална Дирекция за изпълнение на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в България, включвайки ромски специалисти.

2. Министерството на регионалното развитие и благоустройството трябва да създаде Комитет за управление, съставен от представители на всички министерства и държавни институции, включени в изпълнението на програмата, както и представители на местните ромски общности и водещи ромски НПО с доказан капацитет в сферата на жилищните въпроси, за да се внесе прозрачност и да се изгради доверие в Програмата.

3. Министерството на регионалното развитие и благоустройство трябва да осъществи широка информационна кампания сред широката общественост и ромската общност за Програмата и нейното текущо изпълнение.

4. Правителството трябва да разработи, съвместно с ромските НПО и съответните институции, широка политическа рамка, комбинирана с устойчиво разрешаване на въпросите за собствеността и узаконяването, които също трябва да съответстват на зачитането и уважението към етническото разнообразие.

5. Правителството трябва да осигури достатъчно налични финансови инструменти и да прекъсне порочната практика да делегира тежките отговорности и да разчита само на фондовете на ЕС.

6. Т. нар. "програмни допълнения" на ОП "Регионално развитие" трябва да изградят система от мерки и индикатори за подобряване на жилищните условия на ромите и за подкрепа на изпълнението на Програмата за подобряване на жилищните условия на ромите.

7. Правителството трябва да прекъсне дискриминационната практика на разрушаване на бедните ромски квартали и вместо това да развие конкретни проекти, използвайки техническата експертиза и мониторинговите механизми на Европейската комисия, Световната банка, ЕБВР, ПРООН за България, ромските НПО и пр.

8. Решаването на жилищните проблеми на ромите, живеещи в селските райони, трябва да стане обект на специални грижи и действия.

9. Решаването на жилищните въпроси за ромите в България трябва да стане приоритет и е необходимо предприемането на спешни действия в тази насока. Необходимо е обаче паралелно с това да се работи за разрешаването и на другите наболели проблеми, с които се сблъсква ромската общност - осигуряване на работа, подобряване на достъпа до качествено образование и здравни услуги.

Ромската интеграция и Европейските фондове

Настоящата глава разглежда степента, в която мерки, благоприятстващи ромската интеграция, са включени в националните стратегически документи, регулиращи усвояването на Европейските фондове, както и степента, в която са създадени предпоставки за използване на средствата от европейските фондове за интеграция на ромите. С оглед на очерталата се през предходните години трайна тенденция българските институции да не заделят целеви ресурс за изпълнение на т. нар. “ромски стратегии” и да не ангажират значителен административен капацитет в тази насока, усвояването на Европейските фондове се очертава като една сериозна възможност за ускоряване на процеса на интеграция на ромите.

По-конкретно настоящата глава разглежда проведена Застъпническа кампания за включване на мерки, благоприятстващи ромската интеграция в националните стратегически документи през периода април 2006 - юни 2007 г. На практика огромната част от постигнатите резултати в тази насока бяха резултат именно от посочената кампания, инициирана от Център “Амалипе” с участието на още 46 ромски организации

КАМПАНИ.ТА

През май 2006 г. Център “Амалипе” и Институт “Отворено общество” - София подеха застъпническа кампанията за включване на пунктове, свързани с интеграцията на ромите в стратегическите документи, регулиращи усвояването на Европейските структурни фондове в България. През следващите месеци в кампанията се включиха още 46 ромски НПО и множество ромски експерти. Преодолявайки сериозни трудности кампанията постигна почти всички планирани цели и доведе до установяване на по-голяма част от необходимите предпоставки за използване на средства от Европейски-

те фондове за ускоряване на процеса на интеграция на ромите в България. Успехите на проведената кампания и нейното значение за целия граждански сектор бе отчетено в речта на министъра на финансите Пламен Орешарски при подписването на Националната стратегическа референтна рамка, както и в специално писмо на Томас Бендер, директор на дирекция в Генерален Директорат “Зае-тост, Социални въпроси и Равни възможности” на Европейската комисия.

Постигнати резултати

В резултат от проведената застъпническа кампания важни стра-тегически документи съдържат необходимите предпоставки за об-вързване на усвояването на средствата от Европейските фондове с процеса на интеграция на ромите, за заделяне на значим финансов ресурс и административен ангажимент за дейности, насочени към интеграция на ромите и за участие на ромската общност и граж-данското общество в усвояването на средствата от Европейските фондове.

Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”

Тази програма бе обект на най-засилен интерес в хода на кам-панията и понастоящем тя съдържа на практика всички предложе-ния, за които се застъпваха ромските организации. Понастоящем това е Програмата, съдържаща в най-последователен и консистен-тен вид мерки и индикатори, свързани с интеграцията на ромите.

В рамките на кампанията бе постигнато:

1. Ромите са определени като специфична целева група в три Приоритетни направления на Програмата, отнасящи се до заетост, образование, здравеопазване и социална защита (Приоритетни нап-равления 1,4 и 5);

2. Предвидени са 6 операции, в които ромите са специфична целева група и съставляват основната група от включени граждани: две операции в сферата на заетостта, една - в образованието, две - в социалната защита и една в здравеопазването;

3. Програмата съдържа специална глава “Сфери на действие по отношение на ромската общност”;

4. Програмата съдържа количествени и качествени индикатори за измерване на въздействието и върху ромската общност: таблицата с индикаторите е неделима част от глава “Сфери на действие по отношение на ромската общност”;

5. Неправителствените организации са включени като бенефициенти във всички операции, насочени към интеграция на ромската общност;

6. Неправителствените организации са включени като възможни водещи бенефициенти в обявените до сега “програмни допълнения”;

7. Включени са множество конкретни и точни текстове, свързани със социално-икономическото и образователното състояние на ромската общност;

8. Представител на ромските организации (Деян Колев) е включен в Комитета за наблюдение по ОП РЧР и участва в предварителното заседание на Комитета на 18.06.2007 г.

Национална стратегическа референтна рамка

Документът има значително по-високо ниво на абстрактност в сравнение със секторните Оперативни програми. Той бе обект за интерес в рамките на кампанията доколкото очертава най-сериозните проблеми пред социално-икономическото развитие на България и най-общите насоки за действия, насочени към тяхното разрешаване. В тази връзка включването на проблемите на ромската общност и на насоки за тяхното разрешаване бе необходимо с цел по-детайлното им конкретизиране в секторните Оперативни програми.

Понастоящем НСРР отразява по задоволителен начин основните проблеми пред интеграцията на ромската общност, задава коректни общи насоки за тяхното разрешаване и предоставя достатъчни възможности за детайлизирането им в секторните Оперативни програми.

В рамките на кампанията бе постигнато:

1. Включване на специално приложение “Ромската общност в България”;
2. Включване на ромите като специфична целева група на въздействие и обективно отразяване на положението и проблемите на ромската общност (включително и разликата между официалната статистика и реалната ситуация);
3. Отчитане на най-наболелите проблеми на ромската общност във всички сфери (т. нар. mainstreaming);
4. Включване на ключовите документи за интеграция на ромите, одобрени от българското правителство (Рамкова програма за равнопоставена интеграция на ромите, Национален план за действие за Деветилетието на ромското включване, Национална програма за подобряване жилищните условия на ромите и др.) експлицитно в НСРР;
5. Експлицитно признание - на страниците на документа - на усилията, положени от Център “Амалипе” и останалите ромски организации, организирали кампанията.

Писмени коментари по НСРР бяха получени от активни ромски организации като Амалипе, които бяха особено ценни и допълващи изпълнените източници на информация. Общо над 45 ромски организации предоставиха формално и неформално коментари за отделните части на ОП ЧР. Отразявайки принципа на партньорство, получените коментари бяха прегледани внимателно и около 90% от тях бяха приети и интегрирани в програмата.

Национална стратегическа референтна рамка, с. 214.

Национален доклад по стратегиите за социална закрила и социално включване

Подобно на НСРР документът има високо ниво на абстрактност. Той задава основните насоки на развитие на политиката за социално включване. При следването на консистентен подход всички национални и стратегически документи (НСРР, ОП) трябва да следват насоките, зададени от Националния доклад по стратегиите за социална закрила и социално включване.

Понастоящем Националният доклад отразява по изключително задоволителен начин проблемите на ромската общност, комбинирайки *targeting* и *mainstreaming* подход и създава достатъчно предпоставки за насочване на солиден ресурс за разрешаване проблемите на ромската общност.

В рамките на кампанията бе постигнато:

1. Включване на уязвимите етнически малцинства (в частност ромите) като една от основните целеви групи на въздействие;

2. Определянето на “социално включване на най-уязвимите малцинствени групи” като един от четирите основни приоритета; включване на проблемите на ромската общност и в два от другите приоритети (“равноправно участие на пазара на труда” и “равен достъп”)

3. Детайлно разработване на приоритет “социално включване на най-уязвимите малцинствени групи” с подходящи мерки и индикатори в областите заетост и социална защита, образование, здравеопазване, жилищни условия;

4. Включване на подробна и коректна информация за проблемите на ромската общност в анализа на общата ситуация;

5. Постигнатото в Националния доклад бе успешно използвано в последствие при кампанията за включване на ромските въпроси в НСРР и ОП РЧР поради изискването за съгласуваност на всички стратегически документи.

Засилване на ромското участие и на влиянието на ромското движение

В рамките на кампанията бе постигнато:

1. Създаде се широко представително ядро от над 30 ромски организации, работещи заедно за изработването и приемането на ромските искания;

2. Създаде се прецедент исканията на ромски организации, неангажирани политически, да бъдат приети от институциите: исканията на кампанията бяха приети на 90%, което върна надеждата на множество ромски активисти и организации, че са в състояние да влияят на процеса на вземане на решения;

3. Ромските организации, включили се в кампанията, се проявиха като най-активните граждански организации, участващи в процеса на написване на стратегическите документи: примерът на ромските НПО за активна кампания бе последван от джандър-организации и организации на хора с увреждания;

4. Активността и конструктивната роля на ромските НПО бе призната от българските институции.

Пропуски

Проведената застъпническа кампания не успя да постигне част от своите цели. От една страна, ромските организации не успяха да мобилизират достатъчен ресурс и капацитет във всички сфери, в които си поставиха амбициозната цел да постигнат промяна. Това доведе до недостатъчна активност от тяхна страна спрямо оперативните програми в посочените сфери. От друга страна, институциите, ангажирани с изработването на съответните стратегически документи, нямаха необходимата политическа воля за включването на ромските предложения.

Кампанията допусна следните пропуски:

1. Не бяха включени по-голяма част от ромските искания в *Оперативна програма “Регионално развитие”*, *Оперативна програма “Административен капацитет”* и *Националния план за развитие на селските райони*: в рамките на кампанията бяха изготвени искания, свързани с включване на мерки и индикатори, насочени към интеграция на ромите в посочените стратегически документи. Въпреки положените усилия тези искания не бяха включени в по-голямата си част.

Посоченият пропуск може да създаде сериозни проблеми в съответните сфери. Така например, Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България разчита на съществено финансиране от Европейските фондове. Липсата на съответните мерки в ОП “Регионално развитие” поставя под въпрос това финансиране. Сериозните социални и икономически проблеми на ромите от селските райони (над 46% от ромите живеят на село) очевидно няма да бъдат специално адресирани поради липса на мерки в Националния план за развитие на селските райони;

2. Част от ромските организации останаха безучастни към кампанията: въпреки че голямата част от действащите ромски организации се включиха активно в кампанията, някои ромски НПО не осъзнаха необходимостта от активни действия за включване на ромските искания в стратегическите документи или предпочетоха да заемат изчаквателна позиция;

3. Постановление на МС 182/21.07.2006 г. за определяне на състава на Комитетите за наблюдение не създава предпоставки за активно включване на представители на НПО: Постановлението бе прието още през юли 2006 г. и не бе обект на кампанията. То предвижда ограничена роля за представители на НПО (като наблюдатели с право на съвещателен глас), не изисква императивно участието на представители на НПО и не указва ясни механизми за избор на представители на НПО. Въпреки това Постановлението предоставя възможност за участие на НПО в Комитетите за наблюдение и в рамките на кампанията ромските организации се обединиха еднородно около свои номинации за 7 Комитета за наблюдение;

4. До този момент кампанията не се е насочила към облекчаване на финансовата схема за подкрепа на проекти по Структурните фондове: предвижданите малки аванси и несъществуването на Револвиращ фонд, отворен за подкрепа на проекти, в които водещ бенефициент са НПО ограничава силно възможността за реализацията на такива проекти. До този момент в рамките на кампанията не са дискутирани тези болезнени въпроси и не са отправяни искания за установяване на Револвиращ фонд, отворен за НПО или за други финансови облекчения.

Възможности

Постигнатото в рамките на кампанията може да бъде разширено в няколко насоки:

1. Програмните допълнения към секторните Оперативни програми могат да предоставят по-голяма конкретност на действията, насочени към интеграция на ромите: изработващите се от отделните Междинни звена програмни допълнения конкретизират ОП. По

отношение на ОП РЧР те могат да придадат допълнителна конкретност на операциите, насочени към интеграция на ромите. По отношение на останалите ОП те могат да постигнат това, което бе пропуснато при изработването на самите програми: определяне на конкретни и таргетирани действия, насочени към интеграция на ромите;

2. Включване на ромски представители в Комитетите за наблюдение към ОП и НСРР: това ще даде възможност за ефективно отстояване на постигнатото от кампанията в процеса на практическо усвояване на средствата от Европейските фондове. Също така ще даде възможност за перманентен мониторинг от страна на гражданския сектор върху това доколко се използват възможностите, създадени в хода на кампанията - възможности за интеграция чрез средствата на Европейските фондове. В крайна сметка ще доведе и до коригиране на определени операции и мерки в зависимост от резултатите на мониторинга.

3. Изграждане на регионални центрове, подпомагащи проекти на ромски НПО и други бенефициенти: те биха дали възможност на ромските НПО, както и на други възможни бенефициенти да оползотворят възможностите, които кампанията установи - възможности за мащабни целенасочени действия и проекти за интеграция на ромската общност. Евентуалните регионални консултантски центрове биха подпомогнали ромски НПО и други бенефициенти в подготовката и реализацията на проекти, финансирани от Европейските фондове и насочени към интеграция на ромите

4. Установяване на Революиращ фонд за авансова подкрепа на проекти на НПО и други бенефициенти, насочени към интеграция на ромите и одобрени за финансиране по Европейските фондове: той би позволил на НПО да участват като бенефициенти при усвояването на Европейските фондове въпреки неблагоприятната финансовата схема (малки аванси, необходимост от инвестиране на значими собствени ресурси и покриване на голямата част от направените разходи едва след тяхното отчитане) и по този начин да се възползват от възможностите, създадени в хода на кампанията. Това ще позволи включването на възможно най-широк кръг от участници и привличането на възможно най-широк кръг от експерти в процеса на интеграция на ромската общност.

5. Операция 2.3. на ОП “Административен капацитет” е насочена изцяло към развитие на капацитета на НПО за кандидатстване по Структурните фондове. Потенциални бенефициенти по тази операция са само НПО. Тя позволява да се отговори на една от слабостите на гражданското общество, отчетени и от самата ОП - липсата на достатъчно капацитет. След като достъпа на НПО до структурните фондове и развитието на капацитет са технически подsigурени, участието им като партньори или водещи кандидати трябва да бъде ясно регламентирано и в условията за кандидатстване по отделните операции, изработвани от Комитетите за наблюдение на отделните ОП. Допълнителна предпоставка е подsigуряването на финансова обезпеченост на НПО за кандидатстване по ОП.

Заплахи

По-нататъшното успешно развитие на инициативите, подети в кампанията, би могло да срещне няколко сериозни заплахи:

1. Внасяне на разцепление в ромското движение и противопоставяне на едни ромски организации срещу други: обичайна практика при появата на формални или неформални обединения на ромски организации е те да бъдат разцепвани или да се изграждат алтернативни обединения. Кампанията създаде значимо неформално обединение на ромски организации, което неминуемо ще доведе до опити за неговото разцепление.

2. Политически натиск или институционален натиск при определянето на роми в Комитетите за наблюдение: членовете и наблюдателите в Комитетите сами по себе си не притежават значими правомощия. Въпреки това при активност и достатъчен капацитет от тяхна страна те биха могли да окажат съществено влияние при изпълнението на съответните Оперативни програми. Обичайна практика в България е да не се допускат политически неутрални и независими лица на позиции, от които те биха променили значими неща. Затова би могло да се очаква политически и институционален натиск за определяне на “политически коректни” роми в Комитетите за наблюдение.

3. Въвеждане на ограничения чрез програмните допълнения: Програмните допълнения биха могли да въведът конкретни ограничения за определени Схеми за безвъзмездно финансиране. Такъв опит бе направен от МОН при определянето на Схема за финансиране по мерки 4.1. и 4.2., които изключваха възможността НПО да участват като водещи бенефициенти. Намесата на ромския представител в Комитета за наблюдение предотврати новите ограничения в този конкретен случай, но не е изключено в бъдеще такива да бъдат направени чрез други Програмни допълнения.

4. Въвеждане на ограничения чрез неблагоприятната финансова схема: финансови схеми, предвиждщи минимални аванси и възстановяване на значим процент от вложените средства едва след приключване на проекта биха довели до фактически ограничения за правото на НПО да кандидатстват със свои проекти

5. Фактически ограничения поради нисък капацитет за подготовка и реализиране на проекти към европейските фондове

Основни участници

Кампанията бе иницирана от Център “Амалипе” през май 2006 г. Постепенно към нея се присъединиха още 46 ромски организации (виж Приложение 1 “Организации, участващи в кампанията”). В кампанията се включиха и множество ромски експерти, част от които бяха номинирани за представители в Комитетите за наблюдение (виж Приложение 2).

Подкрепа

1. Кампанията бе финансово подкрепена от Институт “Отворено общество” - София и Фондация “Кордейд” - Холандия;

Исканията на кампанията бяха подкрепени от водещи международни активисти и организации (Livia Járóka, MEP, EPP-ED, Minority Rights Group International, European Roma Grassroots Organizations, MINE, Cordaid, Spolu IF Netherlands): те изразиха подкрепата си в специални писма и петиции до Министерство на труда и социална-

та политика (България) и до Генерален Директорат “Заетост, Социални въпроси и Равни възможности” на Европейската комисия

2. Генерален Директорат “Заетост, Социални въпроси и Равни възможности” на Европейската комисия оказва пълно съдействие и подкрепа за конструктивното и ползотворно провеждане на кампанията: без принципната и ангажирана подкрепа на служителите в ГД “Заетост, Социални въпроси и Равни възможности” кампанията не би могла да постигне целите си. Тази подкрепа бе изразена в 2 писма на г-н Томас Бендер.

Окончателното одобряване на стратегическите документи се осъществява в съответните Генерални директорати на Европейската комисия; те участват - чрез изпращането на препоръки - и в подготовката на съответните документи. В резултат от перманентните контакти на ромските НПО (в частност на Център “Амалипе”) с експертите на Европейската комисия, както и в резултат на задълбочените познания и професионализъм на посочените експерти, препоръките, отправяни от ГД “Заетост, Социални въпроси и Равни възможности”, съдържаха голяма част от предложенията на ромските организации. Това помогна за тяхното консенсусно приемане.

3. Кампанията не срещна съдействие сред част от българските институции (Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Министерство на държавната администрация и административната реформа, Министерство на образованието и науката): част от посочените институции се възпротивиха активно на включването на ромите като целева група. Друга част от институциите се възпротивиха на включването на НПО като възможни бенефициенти с аргумента за липсата на достатъчно механизми, гарантиращи прозрачността във финансирането на НПО.

Негативната нагласа на голяма част от националните институции към активното включване на НПО в процеса на вземане на решения, както и към предприемане на целенасочени действия за интеграция на ромите, създаваше сериозни трудности при провеждането на кампанията.

В същото време, кампанията срещна конструктивното и кооперативно отношение на Дирекция “Европейски фондове и програми” в МТСП.

Предприети стъпки

Кампанията включваше множество разнотипни застъпнически дейности, реализирани паралелно в няколко насоки:

1. Обединяване на ромски организации зад единна платформа с искания: процесът бе иницириран от Център “Амалипе” паралелно с изработването на първите предложения за допълнения към стратегическите документи. Изграждането на платформа от ромски НПО премина през няколко етапа:

- среща на ромски НПО във В. Търново на 19-20 май 2006 г.: на нея участниците се обединиха зад общо предложение за допълнения към обсъждания тогава работен вариант на ОП РЧР;
- Национална работна среща на ромски НПО на 8-9 октомври 2006 г. в гр. София: на нея участниците изработиха общи предложения за включване на ромските въпроси в четири ОП и НСРР, сформираха работни групи за съставяне на конкретни предложения и се обърнаха с писмо към български и европейски институции;
- Втора национална работна среща на ромски НПО на 9-10 декември 2006 г. в гр. София: на нея участниците одобриха изработените конкретни предложения към 4 ОП и НСРР и поискаха от български и европейски институции приемането на изработените искания. На срещата присъстваха и представители на МТСП и МДААР;
- разширяване на сформиранията платформа: през следващите месеци коалицията от ромски НПО, осъществяващи кампанията се разшири до 47 организации, включващи най-активните ромски НПО и експерти в страната.

2. Изработване на предложения за промени и допълнения в стратегическите документи: това бе многоетапен процес, като изработените предложения бяха актуализирани, допълвани и модифицирани в процеса на изработване на различните варианти на стратегическите документи. Процесът бе максимално прозрачен и включващ: в него участваха представители на 47 ромски организации; роми, работещи в публичната администрация, както и експерти, работещи по въпросите на интеграцията. Направените предло-

жения бяха систематизирани и обобщени от ромски експерти, както следва:

- Национален доклад по стратегиите за социална закрила и социално включване - Деян Колев;
- Национална Стратегическа Референтна Рамка - Теодора Крумова;
- ОП РЧР - Деян Колев;
- ОП Административен капацитет - Сашо Ковачев, Виктория Борисова, Спаска Михайлова, Теодора Крумова;
- ОП Регионално Развитие - Мария Методиева, Милен Миланов;
- Национален план за развитие на селските райони - Лили Макавеева.

3. Застъпнически дейности пред българските институции: спрямо институциите, отговарящи за изработването на стратегическите документи бяха организирани широк кръг от застъпнически дейности с цел включване на исканията на ромските организации. Тези дейности включваха:

- Организиране на среща “Оперативните програми и ромското включване” с институциите, изработващи оперативните програми: За организирането ѝ бе потърсено съдействието на Явор Димитров - зам.-министър на труда и социалната политика и Координатор на инициативата Десетилетие на ромското включване. Срещата се проведе в МТСП на 13 октомври 2006 г. В нея участваха представители на пет министерства, организации, участващи в кампанията (Център “Амалипе”, Институт “Отворено общество”, Националната асоциация на ромите, работещи в публичната администрация, Асоциация Интегро, Гореща линия), както и на ромски организации, неключили се в кампанията (представител на Ромски образователен фонд за България). На срещата институциите бяха запознати с предложенията на ромските организации и бе поискано включване на предложенията в стратегическите документи;

- работни срещи с институциите, отговарящи за изработването на стратегическите документи: бяха проведени множество работни срещи на ромски експерти с експерти от институциите, на които се преговаряше за включването на конкретните искания на ромската общност. Такива срещи бяха организирани с представи-

тели на Министерство на труда и социалната политика (общо 7 работни срещи), Министерство на финансите (на 13.10.2006 и 31.10.2006 г.), Министерство на държавната администрация (1.12.2006 г.) и др.

- участие в работните групи, изработващи стратегическите документи: в работните групи, изработващи НСРР и ОП не бе представена нито една ромска организация. Въпреки това в резултат на активната кампания представители на Център “Амалипе” и Институт “Отворено общество” - София бяха поканени да участват в срещите на работната група, изработваща ОП РЧР. В резултат на тяхното участие работната група прие окончателно ромските искания по тази Оперативна програма.

4. Застъпнически дейности пред европейски институции: тази дейност бе реализирана от Център “Амалипе” със съдействието на Кордейд - Холандия и Minority Rights Group International - Великобритания. В рамките на кампанията бяха реализирани:

- публична дискусия в Европейския парламент (Брюксел) относно ромското включване в България и Румъния и присъединяването към ЕС: дискусията бе проведена на 6 октомври 2006 г. Деян Колев бе един от основните лектори и неговата презентация бе върху Оперативните програми и възможностите, които те предоставят за финансиране на дейностите по интеграция на ромите;

- работни срещи в Генерален директорат “Заетост, Социални въпроси и Равни възможности”: на 7 октомври Деян Колев и Георги Богданов проведоха срещи с Валтер Волф, Димо Илиев, Реса Колева;

5. Избор на ромски представители в Комитетите за наблюдение

- Член 10 на Постановление на МС 182/21.07.2006 г. позволява включването на представители на НПО в работата на Комитетите за наблюдение. Използвайки тази възможност, на 16 юни 2007 г. представители на 30 ромски НПО се събраха в София на среща, инициирана от Сдружение “Разнообразни и равни” и единодушно избраха свои представители, както следва:

Национална стратегическа референтна рамка

1. Мария Методиева, Директор на програма Рома, Институт “Отворено общество” , София - титуляр

2. Георги Парушев, Фондация “Подкрепа за ромите”, София - заместник

ОП Административен капацитет

1. Димитър Димитров, Институт “Отворено общество”, София - титуляр
2. Спаска Михайлова, Сдружение “Нов път”, с. Хайредин - заместник

ОП Регионално развитие

1. Милен Миланов, Сдружение „Разнообразни и равни”, София - титуляр
2. Георги Голов, Обединен ромски съюз, Сливен - заместник

ОП Развитие на човешките ресурси

1. Деян Колев, Център за междуетнически диалог и толерантност “Амалипе”, Велико Търново - титуляр
2. Милен Миланов, Сдружение „Разнообразни и равни”, София - заместник

ОП Околна среда

1. Ганчо Илиев, Сдружение “Свят без граници”, Стара Загора - титуляр
2. Златко Младенов, РОС “Купате”, София - заместник

ОП Развитие на конкурентноспособността на българската икономика

1. Кирил Паганинов, Фондация „Инициатива за равни възможности”, София - титуляр
2. Върбан Маринов, Областен център за европейско развитие, гр. Плевен - заместник

Национален план за развитие на селските райони

1. Лилия Макавеева, Асоциация “Интегро”, гр. Разград - титуляр
2. Георги Голов, Обединен ромски съюз, Сливен - заместник

Ромските организации изпратиха писма до съответните министерства, до министър-председателя Станишев, както и до съответните директорати в Европейската комисия с искане за включване на избраните експерти в Комитетите за наблюдение.

Следващи стъпки

Кампанията предстои да бъде продължена и разширена в няколко насоки:

1. Утвърждаване на номинираните ромски представители в Комитетите за наблюдение

Предстоят застъпнически действия за включване на избраните ромски представители в Комитетите за наблюдение, които ще целят:

- *План-минимум:* включването им със статут на наблюдатели (съгл. чл. 10 от Постановление на МС 182/21.07.2006 г.)
- *План-максимум:* включването им със статут на членове. Това е възможно само ако избраните представители бъдат предложени от името на Министерски съвет, за което е отправено искане към Министър-председателя.

При реализирането на тази стъпка ще се следи за недопускане на политически или административен натиск върху ромските представители, както и за недопускане на противопоставяне на едни ромски организации срещу други.

2. Приемане на Програмни допълнения, които подпомагат процеса на интеграция на ромите

След приемането на секторните Оперативни програми (очаквана дата - до края на септември) ще се води застъпническа кампания за адекватно включване на ромските въпроси в изработваните Програмни допълнения и в обявяваните конкурси за набиране на проекти.

Началото на тази кампания бе поставено на 18 юни при предварителното заседание на Комитета за наблюдение на ОП РЧР. Ромският представител Деян Колев успя да защити правото на НПО да бъдат бенефициенти на проекти, насочени към образователна интеграция на малцинствата, въпреки че предложението за Програмни допълнения на Министерство на образованието и науката предвиждаше като възможни бенефициенти единствено общините.

3. Повишаване на капацитета на ромските НПО, на общините и на други бенефициенти за подготовка и реализиране на проекти,

насочени към интеграция на ромите със средствата на Европейските фондове: схемата за реализация на проекти по Европейските фондове, а също така (в по-малка степен) и схемата за тяхната подготовка е различна от използваните до този момент донорски схеми. Затова ще бъдат положени усилия за повишаване на капацитета на ромски НПО, а също така на общини и други бенефициенти за подготовка и реализация на проекти, насочени към интеграция на ромите.

4. *Установяване на устойчиви партньорства между ромски НПО и общини* за реализиране на съвместни проекти, насочени към интеграция на ромите със средствата на Европейските фондове

5. *Установяване на Революирац фонд* за авансова подкрепа на проекти, насочени към интеграция на ромите - ще бъдат предприети действия пред Министерство на финансите за "отваряне" на Революирац фонд, по който да могат да получават подкрепа и НПО (такъв вече се договаря между Министерство на финансите и Сдружението на общините в Република България). Такива действия ще бъдат реализирани и пред частни донори, доказали своята подкрепа за процеса на интеграция на ромите.

**Организации, участвали в изработването на предложения към
Националната стратегическа референтна рамка,
Оперативните програми и Националния план за
развитие на селските райони**

1. Център за междуетнически диалог и толерантност “Амалипе” - В. Търново
2. Сдружение „Разнообразни и равни”, гр. София
3. Асоциация “Интегро” - Разград
4. Младежка програма РОМИ, София
5. ОРС „Сливен”, гр. Сливен
6. Областен Ромски Съюз - Бургас
7. Сдружение “Свят без граници”, Стара Загора
8. Фондация “Лозенец”, гр. Стара Загора
9. Сдружение “О романо дром”, гр. Перник
10. Сдружение “Мост” - Каспичан
11. Фондация „Саворе”, гр. Самоков
12. Фондация „Ромска инициатива”, гр. София
13. Сдружение „Гражданска инициатива за развитие на кв. „Христо Ботев”, гр. София
14. Фондация „Ромска интеграция”, гр. София
15. Читалище „Симона 2002”, гр. София
16. Фондация „Подкрепа за ромите”
17. Фондация „Вита романо - 2001”, гр. Сливен
18. Фондация “Нов живот за ромите в България” - Сливен
19. Фондация “Бъдеще” гр. Ракиново
20. Сдружение “Неви тчерхен - Нова звезда”, Кюстендил
21. Сдружение “Амалипе - Приятелство”, Кюстендил
22. Фондация “Ресурсен център ШАМ” - Монтана
23. Сдружение “Нов път” - Хайредин
24. Европейски център за образование и квалификация - София
25. Обществена фондация - гр. Козлодуй
26. Фондация “Интеграция и развитие на малцинствата” - Ямбол
27. Артернативен център за личностно развитие “Камала” - Враца

28. СНЦ “Жар и светлина” - Враца
29. Национална асоциация на ромите, работещи в държавната администрация
30. Институт “Отворено общество”, София
31. ГОРД Гражданско обединение за ромско движение
Членове на ГОРД:
 - a. Integro Association, Razgrad
 - b. Amare Phala Foundation, Seslav
 - c. DROM Association, Kubrat
 - d. Roma Zavet 2003 Association, Zavet
 - e. Integro Association, Senovo
 - f. Karmen Association, Razgrad
 - g. Fenix Association, Razgrad
 - h. Neve drama Foundation, Shumen
 - i. Roma Community Center - Vazovo, Isperih Municipality
 - j. Roma Community Center - Rakovski, Razgrad municipality
 - k. Roma Community Center - Sevar
 - l. Roma Community Center - Vetovo
 - m. Roma Community Center - Marchevo
 - n. Ternipe Association - Simitli
 - o. “Good Mother - good children” Mother center - Sandanski
 - p. Roma solidarity - Petrich
 - q. Integro Foundation - Ognyanovo
 - r. Roma information center - Ivanski

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

**Организации, участвали в избора на ромски представители в
Комитетите за наблюдение към Националната стратегическа
референтна рамка, Оперативните програми и
Националния план за развитие на селските райони**

	Организация	Населено място
1.	Център за междуетнически диалог и толерантност "Амалипе"	гр. Велико Търново
2.	Сдружение "Разнообразни и равни"	гр. София
3.	Фондация "Бъдеще-2006"	гр. Ракиново
4.	Сдружение "Нов път"	с. Хайредин
5.	Асоциация "Интегро"	гр. Разград
6.	Сдружение "О романо дром"	гр. Перник
7.	СНЦ "Жар и светлина"	гр. Враца
8.	СНЦ "Алтернативен център за личностно развитие Камала"	гр. Враца
9.	Фондация "Интеграция и развитие на малцинствата"	гр. Ямбол
10.	Областен Ромски Съюз	гр. Бургас
11.	Фондация "Ромска интеграция"	гр. София
12.	Народно читалище "Симона 2002"	гр. София
13.	Обединен Ромски Съюз	гр. Сливен
14.	Фондация "Саворе"	гр. Самоков
15.	Институт "Отворено общество"	гр. София
16.	Сдружение "Свят без граници"	гр. Стара Загора
17.	Фондация "Гюлчай"	гр. София
18.	Фондация "Подкрепа за ромите"	гр. София
19.	Фондация "Ромска инициатива"	гр. София

	Организация	Населено място
20.	Читалище "Симона - 2000"	гр. София
21.	Фондация "Вита Романо - 2001"	гр. Сливен
22.	Сдружение "Инициатива за равни възможности"	гр. София
23.	Сдружение "Добри хора"	гр. София
24.	Фондация "Шам"	гр. Монтана
25.	Йордан Цветков - ОС	гр. София
26.	Йовка Василева - ОС	гр. София
27.	Емил Михайлов - ОС	гр. София
28.	Александър Димитров - ОС	гр. София
29.	Младежка програма Р.О.М.И.	гр. София
30.	Младежка мрежа за развитие	гр. Симитли
31.	Фондация "Етнокултурен диалог"	гр. София
32.	Фондация "Авер"	гр. София
33.	Сдружение "Гражданско развитие в квартал Христо Ботев"	гр. София
34.	НРЦ "Свети Георги"	гр. София
35.	РОС "Купате"	гр. София
36.	Областен център за европейско развитие	гр. Плевен
37.	Национална асоциация на служителите, работещи по ромските въпроси в публичната администрация	гр. Враца

Равенство на половете в политиките, насочени към интеграция на ромите

Една от основните хоризонтални политики на Европейския съюз е равнопоставеността на половете. България като член на ЕС би трябвало да прилага този принцип във всичките си публични политики, включително и в тези, насочени към интеграция на ромската общност. Въпреки това като цяло разрешаването на специфичните проблеми на ромските жени не се възприема като неразделна част от процеса на интеграция. Джендър перспективата все още се възприема по-скоро като нещо наложено отвън, отколкото като необходимост. Равнопоставеността на половете рядко се отчита в документите, насочени към ромска интеграция, нещо повече - тя почти отсъства като целенасочени действия, дори в инициативи като Декадата на ромското включване, където е обявена за хоризонтална политика.

Настоящата глава разглежда отчитането на джендър аспекта в политиките, насочени към ромска интеграция, както и някои специфични дейности, насочени към проблемите на ромските жени.¹

Министерство на образованието и науката

Политиката на Министерство на образованието и науката по отношение интеграция на ромите и равнопоставеност на половете се ръководи от принципа, че “децата не трябва да се разделят на момичета и момчета, а политиката към ромските жени се вписва в общата политика на МОН за образователна интеграция.”² Импли-

¹ Част от анализа на документите е изготвен от Теодора Крумова за доклада на OSI Joint Romani Women Initiative с предварително заглавие “*The Romani and non - Romani policies through gender equality eyes*”, който ще бъде публикуван в края на 2007, началото на 2008 г. Информацията за отделните държави е подготвена от националните координатори на мрежа във всяка от страните.

² Интервю с Асен Петров, Директор на Дирекция “Образователна среда и образователна интеграция”, Министерство на образованието и науката.

цитно се признава проблемът с по-ранното отпадане от училище на момичетата от някои ромски подгрупи, но това не води до целенасочени действия в политиката на Министерството за преодоляване на този проблем. Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, приета през 2004 г., прави детайлен преглед на проблемите пред образованието на всяка етническа група като особен акцент е поставен на ромската. Въпреки това тя не посочва експлицитно проблеми с по-ранното отпадане на ромските момичета и респективно - не предлага мерки за разрешаването на този проблем. Джендър-аспект липсва и в Националната програма за развитие на училищното образование, приета през юни 2006 г.

Показателен е и фактът, че при събирането на информация от МОН за процента на деца от малцинствата в училищата в страната и тяхната успеваемост не се отчита признакът “пол”.

Министерство на здравеопазването

Министерство на здравеопазването е една от институциите, която развива специфични дейности, насочени към ромските жени. Трудно е да се каже, че тези дейности формират цялостна политика за постигане на равноправие на ромската жена, тъй като в тях жените са преди всичко обект на теренна емпирична работа, която може да подпомогне разрешаването на здравните проблеми на ромските жени в някои населени места, но не и да доведе до дългосрочно подобряване на достъпа на ромските жени до системна здравна грижа. Посочените дейности са основно насочени към диагностика и профилактика на здравето на ромската жена - профилактични гинекологични, онкологични и мамографични прегледи. МЗ отчита, че през 2006 г. през профилактични гинекологични прегледи, проведени в мобилните кабинети, подсигурени по няколко различни проекта, са преминали 1111 жени от областите Видин, Монтана и Бургас. Извършени са 968 цитонамазки и са проведени 968 вторични прегледа.³ След приключване на прегледите Министерство

³ Министерство на труда и социалната политика, *Дейности на правителството по инициативата “Десетилетие на ромското включване 2005 — 2015 г.”*, представен

на здравеопазването отчита необходимостта от поставянето на ромската жена в по-активна позиция посредством организиране на групи от по-образовани ромски жени. Тепърва предстои да се проследи доколко тази препоръка ще се определи в конкретни дейности. Нейното осъществяване би било съществена крачка пред формирането и реализирането на цялостна политика за предоставяне на равен достъп до здравни грижи на ромските жени.

Втората категория дейности, реализирани от МЗ, са насочени към практическото въвеждане на длъжността “здравен медиатор”, която поставя ромските жени в една по-активна роля. Настоящият доклад обаче не си поставя за цел да прави оценка на ролята, функциите и дейността на здравните медиатори, тъй като това трябва да бъде обект на едно по-детайлно изследване.

Проблемите на ромските жени и националните стратегически документи

В процеса на присъединяване към Европейския съюз България трябваше да приеме редица стратегически документи, определящи политиките в различните области през следващите седем години (2007 - 2013) според регламентите на Европейската общност. Това предоставя сериозна възможност не само за адресиране на най-наболелите проблеми на ромската общност, но и за включване в дневния ред на проблемите на ромските жени след като равнопоставеността на половете е една от основните европейски хоризонтални политики. Към момента българските институции финализират националните стратегически документи. Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) беше подписана на 20.06.2007 г. Предстои подписването и на Оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” (ОП РЧР), Оперативната програма за регионално развитие (ОПРР), Оперативна програма “Административен капацитет” (ОП АК), Националния план за развитие на селските райони (НПРСР) и др.

по време на X^{ТОТО} заседание на Международния управителен комитет на Декадата на ромското включване, София, 12-13 юни 2007.

Прегледът на националните стратегически документи разкрива, че единствено ОП РЧР адресира - повече или по-малко експлицитно - проблемите на ромските жени. ОП РЧР предлага значителни възможности за реализацията на дейности, които могат да доведат до разрешаването на специфичните проблеми на ромската жена в областта на образованието, заетостта и здравеопазването. Нещо повече, в "Сфери на действие по отношение на ромската общност" Програмата включва таблица от конкретно измерими индикатори, където равнопоставеността на половете е хоризонтална политика. Това ще позволи измерването на напредъка (или липсата на такъв) по отношение на ромските жени в България.

На 30 юли 2007 МТСП обяви първите покани за набиране на проекти по ОП РЧР. Две от операциите са насочени към образователна интеграция на децата от ромската общност. Задължителна част от формулярите за кандидатстване е принос на проектното предложение за реализиране на хоризонталните принципи на ОП - равенство между половете и превенция срещу дискриминация, партньорство и овластяване, добро управление на програми и проекти и др. Това в голяма степен гарантира отчитане на джендър аспекта в подготвяните проектни дейности.

Министерство на труда и социалната политика

Политиката на МТСП по отношение на включването на ромските жени не може да бъде определена еднозначно. От една страна, МТСП е институцията, която има най-активна и целенасочена политика за постигане на равнопоставеност на ромската жена и разрешаване на нейните специфични проблеми. Тази активната политика датира от края на 2005 г. - началото на 2006 г. Тогава за първи път бяха предприети целенасочени действия за адресиране на проблемите на ромските жени и включването им в политическия дневен ред. Показателен е фактът, че те частично започнаха да присъстват в документите, изготвени от МТСП. От друга страна обаче политиката на МТСП за постигане на равнопоставеност на ромската жена все още е по-скоро спорадична, несистематична и проявяваща се само в някои аспекти от дейността на Министерството, както и само в

някои документи, изготвяни от него. Тя често преповтаря част от съществуващите стереотипи спрямо ромската жена и не е достигнала характера на цялостна ясно осмислена политика.

Ясен пример в тази насока е **Националната стратегия за демографско развитие на Република България (2006 - 2020)**. Стратегията беше приета от българското правителство през 2006 г. На сочена е към демографската криза, пред която България е изправена през последните години и покрива период от 14 години. Въпреки сравнително големия си обем обаче, анализите, стратегиите и дейностите се концентрират основно около средностатистическия етнически българин. Демографските проблеми, с които се сблъскват малцинствата са само споменати. Нещо повече, жената от малцинствата е почти напълно изолирана. Тя се споменава само в раздела, занимаващ се със семейно планиране, сексуална култура, рисково сексуално поведение и майчино здраве, но напълно отсъства от главите за по-висока (професионална) реализация на жените на пазара на труда. По този начин Стратегията отново затвърждава стереотипа за ромската жена, която може единствено да ражда и да отглежда деца. Що се отнася до равенство на половете, Стратегията отново споменава жените от малцинствата само по отношение на бедността, но ги пропуска при дискутирането на домашния труд, домашното насилие и поставяне на джендър проблематиката в общия дневен ред.

Националният план за действие по заетостта от своя страна показва устойчива традиция за насърчаване равнопоставеността на мъжете и жените. За последните три години той включва редица устойчиви мерки за повишаване участието на жените на пазара на труда. Планът за 2007 г. включва и ромите като целева група, особено безработните роми. В същото време планът не отчита джендър разликите по отношение на безработицата сред ромската общност; не съдържа мерки за преодоляване на по-високата безработица сред ромските жени, в сравнение с мъжете.

Усилията на МТСП са насочени към “насърчаване на новата социална роля на ромската жена и отговорното родителство”.⁴ Реа-

⁴ Емилия Масларова, “Не искам ум от роми с брилянтин и лъскави ланци”, интервю на Лиляна Филипова, *в-к 24 часа*, 7 юли 2006 г.; НССЕДВ, *Отчет за изпъл-*

лизирайки тази своя политика, през 2006 г. МТСП проведе 5 регионални семинари за ромската жена с участието на около 160 ромски жени, в населени места и квартали с компактно ромско население - Омуртаг, Дулово, кв. Факултета в София, Велинград, Казанлък. Целта на семинарите, както бе посочено от МТСП, бе “насърчаване на новата социална роля на ромската жена и отговорното родителство, предприемане на мерки за намаляване на ранно отпадащите деца от образователната система, както и за връщането и задържането на децата в училище”.⁵ Тези усилия безспорно трябва да бъдат приветствани. Но практическите действия, а също и реториката на МТСП по темата досега показват, че новата социална роля се разглежда преди всичко в семеен контекст, без да се предполага стимулиране на една по-активна позиция и включване на ромската жена в обществения и политически живот.

Нещо повече, досега МТСП не показва про-активна роля за стимулиране на по-активното и широко участие на ромската жена. На нито един от посочените по-горе семинари образовани ромски жени със съответната експертиза в отделните области не са канени като лектори. Самият дневен ред засяга теми като “отговорното родителство”, репродуктивното здраве, възпитанието на децата в семейната среда, ранното отпадане на децата от училище, хигиенни въпроси, въпросите на семейното планиране като цяло, участието на жената на пазара на труда. Най-често лектори по време на семинарите са служители на Министерството, които не са запознати със спецификите на ромската общност и не могат да намерят подходящ език с участничките.

Включването на ромската жена се възприема единствено като участие в семинарите. По този начин ромските жени са поставени

нението на План за действие 2006 г. към Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество, Юни 2007; Министерство на труда и социалната политика, Доклад на г-н Баки Хюсеинов, заместник-министър на труда и социалната политика и национален координатор на “Десетилетието на ромското включване 2005 - 2015 г.” 12-13 юни 2007 г.

⁵ НССЕДВ, *Отчет за изпълнението на План за действие 2006 г. към Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество, юни 2007.*

единствено в ролята на слушатели, на които се обяснява как да организират живота и семейството си.

Успешността на проведените досега от МТСП семинари с ромски жени трудно може да бъде преценена. Едва ли еднократни двучасови събирания на ромски жени, на които те са поставени в пасивната позиция на слушатели може да промени в съществена степен техните разбирания и нагласи. Трудно може да се очаква, че подобен семинар може дори да постави началото на такъв процес като се има в предвид, че лекторите не са запознати със спецификите на ромската общност и трудно могат да намерят общ език по твърде деликатните лични и семейни теми, които искат да засегнат. Още повече, обсъжданите на семинарите теми за раждаемостта, семейството и безработицата и липсата на теми като участието на ромската жена в обществения и политически живот се доближава до познатия от преди двадесетина години социалистически модел на жената майка и труженичка.

Това обаче не означава, че започнатите от МТСП дейности и политики по отношение на ромската жена трябва да бъдат отречени или изоставени. Напротив, не може да не се отчете фактът, че МТСП е първата институция с целенасочена политика в тази насока. Тази политика обаче не трябва да поставя ромските жени само в пасивната позиция на потребители. Те трябва активно да участват в изготвянето и реализирането ѝ. Това ще доведе до подобряване на резултатите и постигане на по-устойчив ефект.

Препоръки

Процесът на интеграция на ромите в България през 2006 г. бе съпътстван от две негативни дълготрайни тенденции. Първо, той не протичаше изцяло като целенасочен и управляем процес, а в голяма степен се случваше извън официалните документи, приети от българското правителство в тази сфера и независимо от усилията на официалните институции. Второ, ромската общност не бе включена като реален партньор в усилията на българските институции за интеграция на ромите.

Процесът на интеграция на ромите в България през 2006 г. се сблъскваше с три сериозни проблема, унаследени от предходния период. Първо, не съществуваше подходяща нормативна и административна инфраструктура, благоприятстваща неговото протичане. Второ, финансирането за процеса бе далеч под необходимото, като финансовият ангажимент на републиканския бюджет бе незначителен. Трето, институциите, ангажирани с процеса на интеграция (особено на централно ниво) не създадоха механизми и практики за реално включване на ромските организации и ромската общност като реален партньор и активен участник. Четвърто, ромското движение не успя да предложи сериозна алтернатива на случващото се и да лобира за нея. Ромските организации продължиха да бъдат по-скоро разединени и лесни за манипулиране, тяхното поведение по-често бе пасивно.¹

За да бъдат преодолени посочените негативни тенденции и проблеми, са необходими действия на широк спектър от заинтересовани страни. По-долу предлагаме препоръки в тази насока:

¹ Единственото изключение - застъпническата кампания на ромските организации при изработването на националните стратегически документи постигна сериозни резултати.

I. Препоръки за превръщане на интеграцията на ромите в целенасочен и управляем процес

I.1. Повишаване на нормативния статус на т. нар. “ромски стратегии”.

I.2. Включване на проблемите на интеграцията (и основни пунктове от т. нар. “ромски стратегии”) в документи и програми, насочени към развитието на цялото общество и към всички български граждани.

I.3. Определяне на подходящо целево финансиране от републиканския бюджет за дейностите по интеграция на ромите и за изпълнение на т. нар. “ромски стратегии”.

I.4. Насочване на средства от Европейските фондове за България към подпомагане на дейностите по интеграция на ромите.

I.5. Създаването на подходяща административна инфраструктура за реализиране на дейностите за интеграция на ромите след широк обществен дебат (включително с представители на ромската общност).

I.6. Отчитане на джендър аспект в политиките за ромска интеграция и начина, по който те биха повлияли върху положението на ромските жени в България.

II. Препоръки за включване на ромските организации и ромската общност като партньор и активен участник в усилията на интеграция

II.1. Необходимо е да бъдат създадени подходящи механизми за включване на ромските организации в процеса на вземане на решения; стимулиране участието на жените в този процес.

II.2. Необходимо е да бъдат създадени подходящи механизми за включване на ромските организации и ромската общност в изпълнението на политиките за интеграция; стимулиране участието на жените в този процес.

II.3. Необходимо е да бъде повишен капацитетът на администрацията за работа с ромските организации и ромската общност, както и капацитетът на ромските организации за работа с администрацията.

II.4. Необходимо е създаване на подходящи механизми, които да гарантират независимостта на ромските организации и ненаменемата на институциите в тяхната дейност

II.5. Необходимо е стимулирането на единството на ромските организации и създаването на легитимно представителство на ромските организации

Посочените общи препоръки могат да бъдат детайлизирани чрез списък от конкретни препоръки спрямо различните участници в процеса на интеграция. Списъкът не претендира за изчерпателност.

Препоръки към институциите на изпълнителната власт

1. Да бъде подготвен и внесен в Народното събрание проект за акт (проектозакон или проекторешение), чрез който да бъде приета Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество (I.1.) с определено целево финансиране за изпълнението ѝ (I.3.); включване и проблемите на ромските жени при изготвянето на документа (I.6). В подготовката на проекта за акт да бъдат активно ангажирани ромски организации и експерти, както и представители на други заинтересовани страни (II.1.)

2. При подготовката на всички проекторешения на Министерски съвет и на отделните министерства в сферите на образованието, заетостта, жилищните условия, здравеопазването и културата да бъде отчитано въздействието, което те биха имали върху процеса на интеграция; те трябва да включват и специални мерки, насочени към подобряване положението на ромската жена в съответните области, както и да отчитат ефекта, който тези решения биха имали върху положението на ромските жени в България (I.6); да бъдат включвани разпоредби, благоприятстващи процеса на интеграция и изпълнението на т. нар. "ромски стратегии". (I.2.)

3. В бюджетите на Министерство на образованието и науката, Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерство на здравеопазването да бъдат залагани отделни пера за изпълнението на приетите от съответните министерства "ромски стратегии" (I.3.)

4. Министерство на труда и социалната политика да изработи своя стратегия/програма за преодоляване на социалното изключване на ромската общност. В подготовката на този документ да бъдат активно ангажирани ромски организации и експерти, както и представители на други заинтересовани страни (II.1.) Документът да бъде приет като Постановление на Министерски съвет и да бъде предвидено целево финансиране за изпълнението му (I.1. и I.3.)

5. МТСП да включи ромски жени при изготвянето, реализирането, наблюдението и оценката на програми и политики, насочени към ромската жена в България (II.1 и II.2)

6. Експертите, номинирани от независимите ромски организации на 16 юни 2007 г. за представители в Комитетите за наблюдение на 5 Оперативни програми и Националната стратегическа референтна рамка да бъдат включени като наблюдатели в съответните Комитети за наблюдение (I.4.) като се избегнат всякакви форми на политически и административен натиск върху тях (II.4.)

7. Да бъдат създадени работни групи по въпросите на интеграцията към Комитетите за наблюдение на ОП “Развитие на човешките ресурси”, “Регионално развитие”, “Административен капацитет”, Националната стратегическа референтна рамка и Плана за развитие на селските райони. Посочените работни групи да включват представителите на независими организации с доказан капацитет в съответната област. Работните групи да разглеждат предварително и да изработват становище по всички проекти за решения на Комитета за наблюдение, имащи отношение към интеграцията на ромската общност (I.4., II.1. и II.4.).

8. В МОН, МЗ, МРРБ и МТСП да бъдат създадени Дирекции, чиито основни правомощия да бъдат планирането и реализирането на дейности, насочени към интеграция на ромите и осъществяване на приетите ромски стратегии (I.5.). Посочените дирекции да установят механизми за постоянно консултиране с независимите организации и експерти, доказали експертизата си в съответната област (II.1. и II.3.)

9. Да бъдат извършени сериозни устройствени и кадрови промени в Дирекция “Етнически и демографски въпроси” и НССЕДВ за да се гарантира невъзможността за политическия натиск от тяхна

страна върху ромските организации, както и реалното включване и ангажиране на ромската общност с дейността на посочените структури (I.5. и II.4.)

10. Да бъде разширена практиката за обявяване на обществени поръчки със средства от републиканския бюджет за изпълнение на дейности, насочени към интеграция на ромите, в които да могат да участват неправителствени организации като водещи бенефициенти (I.2.)

Препоръки към Народното събрание

1. Да бъде приета Рамковата програма за равнопоставена интеграция на ромите в българското общество чрез акт на Парламента - Решение на Народното събрание или закон (I.1.), като също така бъде определено подходящо целево финансиране за изпълнението ѝ (I.3.); включване и проблемите на ромските жени при изготвянето на документа (I.6)

2. Разпоредби, благоприятстващи интеграцията на ромите да бъдат включени в ключови закони, отнасящи се до развитието на важни сфери от обществения и социалния живот - напр. Закона за народната просвета и др. (I.2.)

3. Да бъде осъществяван системно парламентарен контрол върху институциите на изпълнителната власт относно реализацията на политиките за интеграция

Препоръки към Президента

1. Да бъде иницииран дебат с участието на всички заинтересовани страни (включително ромски НПО и други граждански организации) относно модела на административната инфраструктура, която може да подсигури процеса на ромска интеграция (I.5.)

Препоръки към ромските организации

1. Да бъде създаден механизъм за единно легитимно представителство на ромските НПО или да бъде създадена мрежа/фамилия ромски организации (т. нар. "umbrella organization") (II.5.)

2. Да бъде развита експертиза в основните сфери, в които протича процеса на интеграция (образование, заетост, жилищни условия, здравеопазване, запазване на културната и етническата идентичност), а също така да бъдат развити умения за работа с администрацията (II.3.) и за застъпнически дейности.

3. Да бъде продължена успешната застъпническа кампания за обвързване на усвояването на Европейските фондове с ромската интеграция (I.4.) като бъдат положени усилия за отхвърляне на всякакъв политически и административен натиск (II.4.)

4. Да бъде активизирана застъпническата дейност пред различни институции за ускоряване на процеса на интеграция и включване на ромските организации в определянето, реализирането, наблюдението и оценката на публичните политики (II.1. и II.2.).

Д. Колев, Т. Крумова, М. Методиев, Г. Богданов, Б. Захариев
**ГОДИШЕН ДОКЛАД за реализация на политиките,
насочени към ромска интеграция в България, 2006 г.**
Българска, първо издание

Предпечатна подготовка и оформление
АСТАРТА, e-mail: astarta_publ@mail.bg

Формат 60/84/16
Печатни коли 10,5

Печат - ОРФЕЙ