

**ГОДИШЕН ДОКЛАД**  
**“Ромската интеграция в България”**  
**2007 – 2008 г.**

---

Настоящият доклад е изготвен от  
**Център Амалипе** с финансовата подкрепа на  
**Фондация “Кордейд”, Холандия**



**Център за междуетнически диалог и  
толерантност “Амалипе”**

Велико Търново 5000, п. к. 113

e-mail: [center\\_amalipe@com](mailto:center_amalipe@com), [www.amalipe.com](http://www.amalipe.com)

© Деян Колев, Мария Методиева, Стефан Панайотов,  
Георги Богданов, Теодора Крумова – автори, 2010  
© АСТАРТА – графично оформление, 2010

ISBN 978-954-350-104-5

**Деян Колев, Мария Методиева, Стефан Панайотов,  
Георги Богданов, Теодора Крумова**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД**  
**“Ромската интеграция в България”**  
**2007 – 2008 г.**

---



**АСТАРТА**

Пловдив, 2010

## Съдържание

<b>Вместо увод: пропуснатите възможности</b> .....	7
<b>Ромската интеграция през 2007 и 2008: институционална, нормативна и финансова рамка</b> .....	12
Контекст .....	12
Институционална рамка .....	14
Финансова рамка .....	29
Нормативна рамка .....	31
Основни изводи .....	37
<b>Образователната интеграция и ромската общност</b> .....	40
Контекст .....	42
Институционална рамка .....	45
Нормативна рамка .....	48
Партньорство с НПО .....	52
Основните образователни тенденции и ромската образователна интеграция .....	54
Делегираните бюджети и ромската образователна интеграция .....	54
Целенасочени действия за ромска образователна интеграция .....	64
Инициативи на МОН .....	67
Инициативи на ЦОИДУЕМ .....	68
Инициативи по ОПРЧР .....	71
Основни изводи .....	77
Препоръки .....	78
<b>Доброто държавно управление в областта на социалната защита, заетостта и здравните услуги за най-бедните хора от ромската общност</b> .....	85
Същност на доброто държавно управление в областта на социалната политика .....	86

Социална защита за най-бедните хора от ромските квартали .....	87
Здравни услуги .....	96
Заетост и безработица .....	98
Основни изводи .....	103
<b>Здравеопазването и ромската общност .....</b>	<b>106</b>
Кратко представяне на основните проблеми със здравната интеграцията на ромите .....	106
Предизвикателства и проблеми .....	108
Институционална и нормативна обезпеченост на процеса на интеграция в здравната сфера .....	108
Основни инициативи в здравната сфера през 2007 и 2008 г. ....	109
Преодоляване на неравенствата в здравеопазването .....	110
Основни проекти по програма ФАР, насочени към здравна интеграция през 2007 и 2008 г. ....	118
Програма “Превенция на ХИВ/СПИН, туберкулоза и малария”, финансирана от Глобалния фонд за превенция на ХИВ/СПИН, ТБ и малария .....	122
Концепцията за здравните медиатори .....	127
Основни изводи и препоръки .....	128
<b>Публични политики за подобряване жилищните условия на ромите в България .....</b>	<b>131</b>
Контекст .....	131
Основни проблеми .....	132
Инициативи на институциите .....	133
Основни инициативи през 2007 – 2008 г. ....	138
Заключения и препоръки .....	145
<b>Списък на съкращенията .....</b>	<b>147</b>

## **Вместо увод: пропуснатите възможности**

На 1 януари 2007 г. България стана член на Европейския съюз. По този начин усилията на цяло едно поколение – граждани, общественици, представители на политическата класа – достигнаха успешен завършек и България стана част от „клуба” на проспериращите страни, доказали привързаността си към демократичните ценности и човешките права, както и своята солидарност към уязвимите и изключените.

Присъединяването на България и Румъния – страни с многобройни ромски общности – допълнително катализира на европейско ниво осъзнаването на факта, че са необходими целенасочени действия за интеграция на ромите. Израз на това осъзнаване бе Резолюцията на Европейския парламент от 31 януари 2008 г., призоваваща към създаването на Европейска ромска стратегия. Започналите процеси доведоха до първата в историята на ЕС Среща на върха по въпросите на ромите (European Roma Summit), провела се в Брюксел на 16 септември 2008 г., до широки дискусии, които в края на разглеждания период постепенно изкристализираха в 10 базисни принципа на ромското включване, одобрени от Европейския съвет на 8 юни 2009 г. (Council Conclusions on Inclusion of Roma). И за непредубедения наблюдател стана ясно, че Съюзът отправя все по-ясни политически послания към своите членове относно необходимостта от целенасочени („експлицитни и не изключващи”) таргетиращи действия за интеграция на ромите.

Въпреки че ефектът от европейските структурни фондове не се усещаше (а и нямаше как да се усети) веднага след присъединяването към ЕС, през 2007 и 2008 г. България бе в икономически подем, разполагаше с голям бюджетен излишък, а думата „криза” звучеше твърде абстрактно и нереалистично.

С други думи, 2007 и 2008 бяха години, в които можеха да се реализират мащабни социално-икономически програми, в частност – програми за включване / интеграция на най-уязвимите и изключени групи. Съществуваше изключително благоприятна икономическа среда за подобен тип интервенции, както и ясни политически сигнали на ниво ЕС.

Въпреки това 2007 и 2008 г. не отбелязаха съществен напредък по отношение на ромската интеграция в България. Институционалната рамка на процеса на интеграция не бе променена. Нещо повече – предприетите усилия за нейното оптимизиране и по-добро използване (преди всичко от активни представители на неправителствени организации, както и от политически лица) претърпяха пълен неуспех и индикираха сериозни „структурни дефекти“ в съществуващата институционална рамка. Оказа се, че по дизайн тя по-скоро възпрепятства, отколкото ускорява процеса на интеграция. Нормативната рамка също не беше променена. Въпреки усилията за по-висок нормативен статус на т.нар. „ромски стратегии“ (усилия, които бяха инициирани отново от представители на гражданските организации) нищо в тази насока не се случи. Дори напротив – обновяването на Рамковата програма за интеграция на ромите и на Националния план за Десетилетието на ромското включване се превърна в арена на остри противоречия и в края на разглеждания период тези два ключови документа не бяха обновени, което в голяма степен „изпразни“ от съдържание цялата нормативна рамка за процеса на интеграция. Бюджетният излишък през 2007 и 2008 г. не доведе до заделяне на ресурс от държавния бюджет за интеграционната политика: ясен сигнал, че интеграцията не бе в челните приоритети на „дневния ред“.

В същото време би било грешка да се твърди, че през 2007 и 2008 г. не се е случило нищо добро, свързано с интеграцията на ромите. Тези години бяха наситени от събития и усилия, които водеха до определени резултати. Въпреки страховете, че след присъединяването към ЕС българското правителство ще оттегли ангажиментите си към ромската интеграция, подобен „срив“ не се получи. Продължиха усилията и на ромските неправителствени организации. Продължиха да се организират

множество инициативи и събития, което показваше, че темата за интеграцията на ромите не е изпаднала от „дневния ред”.

Казано по друг начин – през 2007 и 2008 г. не настъпи съществена промяна по отношение на ромската интеграция. Нямаше „връщане назад”, но нямаше също така „придвижване напред”. Възможностите, които тези години предоставяха за изпълнението на цялостна интеграционна политика бяха в голямата си част пропуснати.

Настоящият доклад обхваща 2007 и 2008 г., както и първите месеци от 2009 г. Докладът прави анализ и оценка на направеното и постигнатото в четири ключови области на ромската интеграция: образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост/социални услуги. Разгледана е и цялостната нормативна, административна и финансова рамка на процеса на интеграция. Докладът е резултат от целогодишно наблюдение на случващото се в посочените сфери, както и на дейността на Министерство на образованието и науката, Министерство на труда и социалната политика, Министерство на регионалното развитие, Министерство на здравеопазването, Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към МС<sup>1</sup> и други институции на национално, регионално и местно ниво. Докладът не включва една от важните области, свързани с интеграцията на ромите – усвояването на европейските фондове и начините за подкрепа на интеграционната политика чрез тях. Това е областта, в която бе постигнат реален напредък през 2007 – 2008 г. и вероятно тази област ще играе все по-важна роля през идващите години. Тя не е включена в настоящия доклад поради две причини. Първо, европейските фондове са средство за изпълнението на определени политики, а не за тяхното формулиране. Тъй като настоящият доклад се фокусира най-вече върху формулирането на политиките за интеграция, темата за европейските фондове остана „встрани” от него. Второ, първите три години от изпълнението на три клю-

---

<sup>1</sup> Дирекция ЕДВ функционираше през анализирания период и бе затворена през септември 2009 г.



чови програми, финансирани със средства на Европейския съюз (Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, Оперативна програма „Регионално развитие” и Програмата за развитие на селските райони) са обект на специално изследване, организирано от Център „Амалипе” и Институт „Отворено общество” – София. Изводите от това изследване ще бъдат публикувани в специален доклад „Европейските структурни фондове и ромската интеграция в България 2007 – 2009 г.”<sup>2</sup>

Докладът е резултат от изследване, реализирано на национално ниво и местно ниво (в 12 общини от 6-те планови региона на България). Изследването бе организирано от Център за междуетнически диалог и толерантност “Амалипе”, като в него взеха участие 16 представители на ромски неправителствени организации и експерти от цялата страна. Направените констатации и изводи бяха обсъдени с широк кръг ромски организации, както и с основните заинтересовани институции. Министерство на труда и социалната политика, Министерство на регионалното развитие и благоустройството и Министерство на образованието, младежта и науката изпратиха писмени становища по първия работен вариант на доклада, като направените от тях констатации и предложения бяха отразени във финалния вариант.

Настоящият доклад представя констатации, оценки и изводи. Направените констатации са проверени и потвърдени от различни участници в интеграционния процес, включително от основните отговорни институции. По отношение на оценката на направените констатации 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 2007 и 2008 г. То има друга претенция: в него взеха участие оптимално

---

<sup>2</sup> Докладът е наличен на: [www.amalipe.com](http://www.amalipe.com).

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 е безусловно необходимо за да се разбере какво се е случило с интеграцията на ромите в България през 2007 и 2008 г.

Настоящият доклад е продължение на аналогичния доклад „Ромската интеграция в България – 2006”, като изработването му следваше същата – проверена и доказала надеждността си методология.<sup>3</sup> Амбицията на Център „Амалипе” е да продължи постоянния мониторинг на интеграционния процес и публикуването на годишни доклади за неговия напредък. Събирането на факти и констатации и дискусиите около оценки и изводи са необходими крачки за ефикасното и ефективно реализиране на всяка една публична политика, а за реалното случване на ромската интеграция тези крачки са императивно необходими!

---

<sup>3</sup> За детайлно описание на методологията виж: Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006*. В. Търново: Астарта, 2007, с. 16–18. Наличен на: [www.amalipe.com](http://www.amalipe.com).

## **Ромската интеграция през 2007 и 2008: институционална, нормативна и финансова рамка**

### **Контекст**

През изминалото десетилетие, в което по-активно се говореше за интеграция на ромите, постепенно се наложи модел за изпълнение на интеграционната политика, който бе следван от, на практика, всички правителства. В нормативно отношение този модел залагаше на приемането на специфични документи за интеграция, чийто нормативен статус е относително нисък. През 1999 – 2006 г. бяха одобрени няколко документа, определящи развитието на интеграционната политика, като всички те бяха приемани с актове на Министерски съвет – решение на съответния министър, решение на МС, Постановление на Министерски съвет. Нито един от тези документи не бе приет с акт на Народното събрание и опитите на ромските организации в тази насока срещнаха неразбиране от страна на управляващите (независимо към коя партия принадлежаха).

През периода 1999 – 2006 г. бяха одобрени специфични документи, 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 към етническите малцинства (одобрена през септември 2005 г.) и Национална програма за подобряване на жилищните условия

на ромите (одобрена през март 2006 г.) са разработени с цел да регулират процеса на интеграция в съответната определена област. Понастоящем няма подобен документ само в сферите на заетостта и културата

Във финансово отношение моделът за интеграционна политика разчиташе основно на финансиране от различните европейски и международни финансови инструменти (напр. програма ФАР), отчасти – на частично финансиране за някои дейности от обичайните бюджети на съответните ведомства, и не предвиждаше целево финансиране за изпълнение на интеграционната политика от държавния бюджет. Тази характеристика на модела се запази въпреки някои частични изключения, които по-скоро потвърдиха правилото, а не доведоха до неговото преодоляване. Дори в годините на икономически подем и наличие на сериозен бюджетен излишек (разглеждания в доклада период включваше такива години), държавният бюджет не се ангажира с ромската интеграция. Опитите на ромските организации в тази насока бяха неуспешни.

Напр. с ПМС 4/11.01.2005 г. беше създаден Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства, а през март 2006 г. беше одобрена Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите, като и в двете инициативи бе предвидено финансиране от държавния бюджет. Но и в двата случая ставаше дума за „допълващо” финансиране (т.е. работеше се с презумпцията, че основното финансиране ще бъде от друго място – европейски програми, международни донори, общинско съфинансиране и т.н.); и в двата случая финансирането от държавния бюджет бе минимално (Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите предвиждаше значимо държавно финансиране, но през годините, последвали приемането ѝ реално отделените суми бяха минимални – дори в годините преди икономическата криза. Изпълнението на тригодишната Програма на Центъра за образователна интеграция за периода 2007–2009 г. се финансира от държавния бюджет с 4,5 млн. лв., което е значително по-малко от необходимото).

Друга важна характеристика на интеграционния модел бе липсата на ясен институционален център. Основният принцип на институционалната рамка на национално ниво бе да не се изграждат нови, специални институции (чиито основни задължения са интеграцията на малцинствата), а да се използва съществуващата система от институции на изпълнителната власт. От съществуващите институции се очакваше да реализират интеграционната политика в съответната сфера (напр. от Министерство на образованието се очакваше формулирането и изпълнението на политиките за образователна интеграция и т.н.) – въпреки че не бе реално засилен административният им капацитет за това. С цел координация в усилията на различните ведомства бяха създадени и координиращи механизми. До началото на разглеждания период това бе Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси (НССЕДВ) с Дирекция “Етнически и демографски въпроси” към Министерски съвет (ДЕДВ). През 2006 г. като координиращ механизъм бе утвърдена и институцията на Националният координатор на Десетилетието на ромското включване, ситуирана в Министерство на труда и социалната политика. Това внесе допълнителен разнобой в координацията на и без това рехавите интеграционни усилия.

По-долу прилагаме анализ на развитието на описания модел през разглеждания период. Анализът е концентриран върху основните тенденции при формулирането и изпълнението на цялостната (хоризонтална) политика за интеграция на ромите. Анализът на секторните политики (за образователна интеграция, здравна интеграция, интеграция в сферите на заетостта и жилищните условия) е приложен в следващите глави на доклада.

### **Институционална рамка**

През 2007 и 2008 г. нямаше ревизия в институционалния модел за интеграция на ромите: единствено ведомствата на изпълнителната власт имаха реални правомощия за изпълнение на интеграционната политика, а НССЕДВ и Националният координатор на Десетилетието на ромското включване имаха

координиращи и консултативни правомощия. Разглежданият период отбеляза сериозна криза в дейността на НССЕДВ. Въпреки че Съветът формално функционираше и провеждаше периодично заседанията си (за разлика от периода 2003–2005 г.) той не изпълняваше ефективно своите координиращи и консултиращи функции. Опитите за превръщането му в ефективно работеща институция не успяха и разкриха „системни проблеми” в Съвета. В края на разглеждания период НССЕДВ (и ДЕДВ) бяха в дълбока криза, хвърляща сериозни съмнения за бъдещето на тази структура. През 2007 и 2008 г. Националният координатор на Десетилетието на ромското включване (НКДРВ) се утвърждаваше като институция, дублираща част от функциите на НССЕДВ. Въпреки активността на Националния координатор (контрастираща с поведението на НССЕДВ) тази институция не бе развита и овластена административно и не успя да даде тласък на интеграционния процес. В допълнение, перманентното противоборство между НССЕДВ и НКДРВ допълнително отслабваше координацията в изпълнението на интеграционната политика.

В хронологически план, създаването на НССЕДВ в края на 2004 г. и на неговия предшественик – Националният съвет по етническите и демографските въпроси през 1997 г., бе отговор на настояването на Европейската комисия, на ромски неправителствени организации и на две обективни потребности. Първо, нужно бе да се намери институционален център, който координира различните институции на изпълнителната власт в усилията им за интеграция на малцинствата и най-вече на ромите. Както бе посочено по-горе, България възприе модел, при който не създаде специално ведомство, което реализира интеграционната политика (министерство или държавна агенция – като Румъния например), а съществуващите министерства получиха правомощия да провеждат действия за интеграция в своята основна сфера на дейност. Този модел изискваше създаването на координиращ център, който подтиква отделните министерства, подпомага ги, координира техните усилия и ги контролира в изпълнението на интеграционните дейности. НССЕДВ бе замислен като такъв координиращ център.

През периода 2001–2003 г. активно се замисляше смяна в институционалния модел и създаване на ведомство с изпълнителни (а не координационни) правомощия – Държавна агенция за малцинствата. Това бе обещано в предизборната кампания през 2001 г. от двете партии, които впоследствие съставиха правителство – новосъздаденото Национално движение Симеон Втори и партията, представляваща интересите на турското малцинство – Движение за права и свободи. В края на 2003 г. тази идея бе изоставена по причини, които така и не станаха известни на широката общественост. Така в края на 2004 г. тогавашният Национален съвет по етническите и демографските въпроси бе трансформиран в Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси, а като „секретариат“ на Съвета бе създадена Дирекция „Етнически и демографски въпроси“ – Постановление на Министерски съвет 333/10.12.2004 г.<sup>1</sup>

Второ, необходимо бе да се намери механизъм за включване на гражданските организации и на ромската общност в процеса на формулиране и изпълнение на политиките за интеграция. През 90-те години, както и до ден днешен, гражданските организации (особено ромските) бяха активна движеща сила на усилията за интеграция и често изпреварваха сериозно институциите; затова бе нужно неправителствените организации да бъдат включени по един институционализиран начин в процеса на вземане на решения. Това бе и изискване на Европейската комисия, следваща принципа за активно гражданско участие във формулирането на публични политики. От друга страна ромската общност не бе политически представена и нейни представители не присъстваха в институциите: картина, която също не се е променила до наши дни. За разлика от турското малцинство, което успя да консолидира своя партия, да влезе във властта и да участва директно във вземането на решения, ромите оставаха непредставени и бяха нужни механизми за тяхното участие. НССЕДВ бе създаден и като такъв механизъм.

---

<sup>1</sup> Повече виж в: Център „Амалипе“, *Годишен доклад за изпълнение на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006*. В. Търново: Астарта, 2007, с. 22–24.

Тези две функции – координиращата и консултиращата, залегнаха във философията на създаване на Съвета (чрез ПМС 333/10.12.2004 г.) и в неговия Устройствен правилник (приет и допълнен също чрез ПМС – ПМС 351/20.12.2006 г.). Функциите на НССЕДВ, неговата структура и състав са детайлно описани в предходния мониторингов доклад<sup>2</sup>; през разглеждания период те не бяха променяни по същество, а само допълнени (чрез изменения в ПМС 351/20.12.2006, публикувано в Държавен вестник от 4 май 2007 г.).

Съгласно Правилника за устройството и дейността на НССЕДВ за членове на Съвета са определени заместник-министри от почти всички институции на изпълнителната власт и представители на неправителствени организации (чл. 5, ал. 6 от Устройствения правилник на НССЕДВ). Председател на НССЕДВ е Вицепремиер (чл. 5, ал.2), единият заместник-председател се определя със заповед на Премиера, а другият се избира от НПО (чл. 5, ал. 4 и 4). НССЕДВ има възможност да участва в т.нар. “съгласувателна процедура” на актове, изготвяни от Министерски съвет в сферата на етническите и демографските въпроси (чл. 1, ал. 3).

На пръв поглед правомощията на НССЕДВ предоставят възможност на Съвета да изпълни своите консултираща и координираща функции и да стимулира създаването на реална интеграционна политика. Въпреки това през разглеждания период (както и през предходния) Съветът не изпълняваше ефективно това, за което бе създаден, което изчерпи в много голяма степен доверието в него.

През разглеждания период НССЕДВ не изпълняваше функцията си да консултира важните решения по етническите и демографските въпроси с водещите неправителствени организации на малцинствата. Дори обратно – Съветът често възпрепятстваше консултациите с НПО. Макар че броят на НПО, членувачи в НССЕДВ се увеличаваше с всяка година (от 13 през 2006 до 57 през 2009), те не участваха във формирането на важните решения на Съвета.

---

<sup>2</sup> Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, 23-27; 47-50.



Така например, НПО не само не участваха, но дори не получаваха информация за това как се формира бюджетът на НССЕДВ и как се разходва. Опитите на Зам.-председателя от квотата на гражданското общество да постави проекто-бюджета на НССЕДВ за разглеждане и одобрение на заседание на НССЕДВ бяха възпрепятствани от Дирекция ЕДВ през цялата 2008 г. От медиите организациите-членки научаваха какви проекти подготвя и реализира “техният” Съвет: служители от ДЕДВ подготвяха проекти от името на НССЕДВ и ги реализираха от името на Съвета без това да премине през каквато и да е процедура на одобрение или дори информиране на организациите-членки. Двата годишни доклада, които НССЕДВ внася в Министерски съвет съгласно своя правилник – за дейността на Съвета и за състоянието на междуетническите отношения, не се изготвяха съвместно с НПО, а само се “съобщаваха за информация” на организациите.

Показателен в това отношение бе Годишният доклад за състоянието на междуетническите отношения – 2007. Докладът съдържаше неприемливи за голямото мнозинство от организациите положения, включително доста спорното твърдение “колкото по-дълго ДПС е във властта, толкова повече намаляват предразсъдъците спрямо турското малцинство”. Водещи организации възразиха срещу основните положения в този доклад на заседанието на НССЕДВ от 4 април 2008 г., но той не бе променен и бе съобщено, че Докладът се съобщава само за информация и вече е внесен в Министерски съвет!

Неколкократно най-активните организации, членуващи в НССЕДВ, алармираха, че срещу тях е оказван недопустим политически и административен натиск от страна на ръководството на Дирекция ЕДВ и на НССЕДВ. Това провокира декларации, подписани от десетки организации (ноември 2007 г., февруари 2009 г.). Нещата често стигаха до там, че високопоставени служители се опитваха да манипулират избирането на представители на по-активните и критично настроени организации, да налагат “удобни” кандидати и ред други неща, които в страните с развита демокрация минават за недопустими и скандални.

На практика без правомощия бе оставен заместник-председателят на НССЕДВ, избран от квотата на гражданското общество. Той не само не можеше да вземе сам нито едно решение, но не можеше и да го предложи на Съвета без това да мине през цензурата на директора на Дирекция ЕДВ, който по принцип трябваше да изпълнява единствено ролята на секретар на Съвета.

Показателно в това отношение е заседанието на НССЕДВ от 23.07.2008 г. Зам.-председателят от квотата на гражданското общество за 2008 г. Деян Колев предложи в дневния ред на заседанието да бъдат включени 4 въпроса, имащи важно отношение към развитието на интеграционната политика за тогавашния момент: защитата на длъжността „областен експерт по етническите и демографските въпроси” от протичащите съкращения в администрацията, отражението на въвеждането на делегирани училищни бюджети върху образователната интеграция, гарантиране на финансирането на длъжността „здравен медиатор” и одобрение на План за по-ефективно участие на НПО в дейността на НССЕДВ. С административни „хитрости” директорът на ДЕДВ не допусна разглеждането на тези въпроси (включително с преждевременно закриване на заседанието поради „логистични проблеми”), а впоследствие не допусна разглеждането на тези въпроси и чрез писмена процедура.

Резултатът от всичко това бе, че голяма част от НПО на малцинствата загубиха напълно доверие във възможностите и най-вече – в желанието на Съвета да консултира интеграционната политика с гражданския сектор. В края на 2008 г. и особено в началото на 2009 г. (след като НССЕДВ на практика провали опитите на гражданските организации да участват активно в изработването на нова Рамкова програма за интеграция на ромите) доверието в НССЕДВ от страна на гражданския сектор достигна максимално ниски нива.

„Това е бутафорен и вреден орган. Той само имитира консултации с ромските организации, за да може после да каже пред Европа-та „ние правим това със съгласието на ромите”. Реално всичко се решава от властимащите и остава на съвестта на ромските организации, че се съгласяват да бъдат параван.

От време на време някои организации вдигат шум, казват какво става, но защо стоят там? На какво се надяват? По-добре е всички организации да напуснат Съвета и той да бъде закрит...”

*Ромски лидер, неучастващ в НССЕДВ*

„Членуваме в НССЕДВ от създаването му с надеждата, че Съветът ще почне да функционира. През 2008 г. тази надежда бе много силна – избрахме зам.-председател, участвахме активно в изготвянето на нова Рамкова програма... И всичко това – безвъзмездно. Отделяхме време и експертиза с надеждата нещо добро да се случи за интеграцията на ромите. Но не се случва – очевидно няма политическа воля...”

*Председател на ромска НПО, членуваща в НССЕДВ*

През разглеждания период НССЕДВ не изпълняваше и другата важна функция, с която бе създаден – да координира усилията на различните институции. Институциите на практика не участват в дейността на Съвета: вместо заместник-министри (които са членове на НССЕДВ) в заседанията участваха експерти от най-ниските административни нива. Така например в заседанието от 23.07.2008 г. участва едва един заместник-министър; в заседанието от 24.11.2008 г. – нито един, а в заседанието от 20.12.2008 г. – двама заместник-министри. Ясно бе, че изпратените експерти не можеха да вземат важни политически решения и това не се случваше. Впрочем – не се и правеше опит от страна на НССЕДВ да се прокарат политически решения. В дневния ред на заседанията на Съвета рядко се включваха въпроси към отделните министерства, а когато това се случваше – не се вземаха никакви решения

„Съветът не желае да вземе каквото и да е сериозно решение. Не знам дали това е заповед от страна на Председателя или престараване от страна на Секретаря, но явно се приема, че е по-добре да не се вземат решения и да не се препоръчва нищо на министерствата: може би за да не се създават търкания между институциите. Или просто защото няма реално желание да се работи за интеграция на ромите. Ако случайно се вземе някакво решение, то е толкова общо, че е трудно да се разбере

какво изобщо се казва. Нещо от типа на “НССЕДВ препоръчва Земята да се върти около Слънцето”.

*Председател на ромска НПО, членуваща в НССЕДВ*

Показателно бе, че НССЕДВ не реагира по никакъв начин на важните събития, касаещи ромската интеграция през 2007 и 2008 г.: бяха съкратени голяма част от експертите по етническите и демографските въпроси, делегираните училищни бюджети бяха въведени по начин, който сериозно затрудни достъпа до образование на ромските деца от малките населени места, приета бе Национална здравна стратегия, перманентни проблеми съпътстваха въвеждането и финансовото обезпечаване на длъжността „здравен медиатор” и т.н. По всички тези въпроси активни НПО, както и Зам.-председателят от квотата на гражданския сектор внасяха предложения за решения, но решения така и не последваха.

НССЕДВ не участваше ефективно и в консултативната процедура на актове, изготвяни от Министерски съвет. Макар Правилникът на НССЕДВ да позволяваше (и дори изискваше) това, годишно бяха консултирани средно по 2 документа (проектът за Национален план за действие по заетостта и Отчетът за изпълнение на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите). Това бе предопределено от пасивното поведение на НССЕДВ: Председателят на Съвета (Вицепремиерът Емел Етем) имаше възможност ефективно да изисква всички проекти за нормативни актове, имащи отношение към етническите въпроси да бъдат съгласувани с НССЕДВ, но не го правеше<sup>3</sup>. Нещо повече – със Заповед В-11/19.03.2008 г. Вицепремиерът и Председател на НССЕДВ консултациите по проекти за нормативни актове като задача на зам.-министрите от различните министерства, членуващи в Съвета. Това на практика означаваше отменяне на съгласувателната процедура

---

<sup>3</sup> Единственото изключение бе в края на разглеждания период. На заседание на МС Вицепремиерът Етем спря (за една седмица) одобряването на проекта за Закон за училищното образование с аргумент, че той не е съгласуван с НССЕДВ. На следващата седмица проектозаконът бе одобрен от МС, въпреки че не бе разгледан в НССЕДВ.

за НССЕДВ: въпросните зам. министри съгласуват проектите на нормативни актове в рамките на своите министерства и по този начин се губи „външната оценка” от страна на НССЕДВ.

Крайният резултат от всичко това бе, че през разглеждания период Съветът бе неработещ орган, който не изпълняваше целите, за които бе създаден. По мнение на мнозина – активисти на НПО и независими експерти – НССЕДВ се превърна в политическа креатура, оправдаваща и прикриваща бездействието на управляващите спрямо интеграцията на ромите. Нещо повече – Съветът и особено Дирекция ЕДВ се забъркаха в няколко публични скандали, свързани с неефективното изпълнение на проекти по програма ФАР, със съмнения за злоупотреби и давлани. Тази тенденция, започнала още през 2004 г.<sup>4</sup>, достигна пълен размах през 2008 г. Съмненията за корупция или най-малкото за неефективност при изпълнението на ФАР проекти от страна на дирекция ЕДВ станаха устойчива тема в едни от най-четените национални вестници, а ДЕДВ бе определена като „Дирекция без умствен капацитет”. Всичко това допълнително ерозираше авторитета на НССЕДВ през разглеждания период.

Причините за това състояние на НССЕДВ са комплексни. Те се крият както в стила на работа на ръководството му през разглеждания период, така и в начина, по който е структуриран и функционира Съвета, т.е. налице са и „системни проблеми”. През разглеждания период дейността на НССЕДВ бе силно политизирана за сметка на експертното начало. Освен Председателят на Съвета, който по презумция е политическо лице (през предходните 4 години – вицепремиера Етем), за зам.-председател и за секретар на Съвета (което означава и Директор на Дирекция ЕДВ) бяха назначени също политически лица – Мирослав Попов (БСП) и Мая Чолакова (ДПС). Съветът се оказва заложник на съперничеството ДПС – БСП, което често блокираше вземането на каквото и да е решение.

Съществена особеност на наложения от ръководството на НССЕДВ стил на работа бе стремежа да се игнорира работата

---

<sup>4</sup> Колев, Д., Теодора Крумова и Боян Захариев. Доклад за изпълнението на проект ФАР БГ 0104.01 „Интеграция на ромското население”.

и участието на неправителствените организации в Съвета и последните да се поставят в пасивното положение на слушачи и одобряващи. Анализираният период имаше множество примери в тази насока, като най-яркият бе отхвърлянето на предложенията на ромските НПО за нова Рамкова програма за интеграция на ромите и изключването им от процеса на нейното изработване (виж по-долу). Друга важна особеност на наложениия стил на работа бе нежеланието да се инициират активни целенасочени действия по посока интеграция на ромите. Ръководството не позволи на Съвета да отправи препоръка към нито една институция по актуалните въпроси, свързани с интеграцията на ромите в отделните сфери. Умело бе възпрепятствано приемането на нова Рамкова програма за интеграция на ромите, макар това да бе задача, която правителството постави на НССЕДВ. Всички опити за превръщане на Съвета в орган, който отправя предложения по въпросите на ромската интеграция бяха стопирани. Това може да бъде оправдавано със стремеж за запазване на междуинституционален баланс, със сложните междукоалиционни отношения в управлявалото през този период правителство и т.н., но трудно може да бъде отречено като тенденция.

В допълнение, НССЕДВ изгуби някои от основните си полета на действие. През 2006 г. Министерски съвет определи Национален координатор на Десетилетието на ромското включване да бъде заместник-министър в Министерство на труда и социалната политика. От този момент до края на анализирания период крехката (и почти липсваща) интеграционна политика се оказа с два центъра – НССЕДВ и МТСП, контролирани от различни партии (ДПС и БСП), които изпаднаха в зле прикрито противоборство. Ръководството на НССЕДВ не опита да направи Съвета и обслужващата го Дирекция ЕДВ междинно звено или поне конкретен бенефициент по някоя от оперативните програми, въпреки че НССЕДВ бе звено за изпълнение на проекти по програма ФАР: това от своя страна направи излишни повечето от служителите в ДЕДВ след края на програма ФАР.

Ако всичко това бе предизвикано единствено от некомпетентност или нежелание на предходното ръководство за рабо-

та, проблемът щеше да е временен и относително лек за преодоляване. Но описаният стил на работа намираще своето основание в редица основни положения, регламентиращи структурата, състава и функционирането на НССЕДВ. През анализирания период станаха очевидни “системни грешки” в Съвета, които биха възпрепятствали ефективното изпълнение на основните му функции при всяко едно следващо ръководство.

Една от основните “системни грешки” на НССЕДВ се оказа свръхконцентрацията на правомощия в ръцете на Председателя. Той може да взема еднолични решения и нищо не може да бъде решено без него. Функциите на зам.-председателите са по-скоро символични, като изборният от квотата на гражданското общество зам.-председател има минимален като продължителност мандат (една година) – предпоставка да не свърши нищо. Всичко това е заложено в Устройствения правилник на НССЕДВ.

Липсата на оперативно звено, което да изработва предложения за решения на Съвета, се оказа една от най-съществените слабости на НССЕДВ – предпоставка решения да не се изработват. Такова звено липсваше в Устройствения правилник на Съвета и предложенията за създаването му (идващи преди всичко от НПО и зам.-председателя от квотата на гражданския сектор) останаха без отговор.

Друга важна “системна грешка” на НССЕДВ бе пълната доминация на Дирекция ЕДВ над Съвета. Дирекцията напълно контролирала НССЕДВ, вместо да го обслужва, както бе замисълът на нейното създаване. Това в голяма степен бе продиктувано от конюнктурата през анализирания период – директорът на дирекция ЕДВ бе политическо (а не експертно) лице от ДПС, партията към която принадлежеше и председателя Емел Етем. Но нещата опираха не само до политическа конюнктура, а и до Правилника на НССЕДВ, който оставяше възможност Дирекция ЕДВ да изработва решенията на Съвета, бюджета му, както и да го разходва.

Процедурите за избор и участие на НПО, предвидени в правилника на НССЕДВ, се оказаха друга съществена слабост. Според предвиденото НПО кандидатстват, а решението кои организации да бъдат допуснати за членство в Съвета се вземат от комисия, назначена от Председателя. Това създава възмож-

ности за реализирането на две противоположни и еднакво негативни тенденции: оказване на политически натиск (да бъдат одобрявани „удобни“ организации и да бъдат отхвърляни „неудобните“) или размиване на участието на НПО чрез допускане в Съвета на десетки организации, въпреки че не отговарят на критериите за членство<sup>5</sup>. През анализирания период беше реализирана втората възможност.

През 2007 и 2008 г. се утвърди институцията на Националния координатор на Десетилетието на ромското включване (НКДРВ). Тя бе ситуирана в Министерство на труда и социалната политика. През този период Национален координатор бе Баки Хюсеинов, ромски активист, бивш кмет на кметство в Шуменска област, предложен от Партия „Рома“ – коалиционен партньор на Българската социалистическа партия. Той се ползваше с доверието на широк кръг неправителствени организации. До края на април 2008 г. той бе заместник-министър в МТСП, а след това – съветник на Министъра на труда и социалната политика. В административно отношение дейността на Националния координатор се обслужваше от Дирекция в МТСП, като реално това бе правено от двама експерти.

През анализирания период НКДРВ постепенно започна да изпълнява координиращи и консултиращи функции, аналогични на функциите на НССЕДВ. Националният координатор организираше административен мониторинг на изпълнението на инициативата Десетилетие на ромското включване и публикуваше годишни доклади в тази насока.

Административният мониторинг бе реализиран по начин, който може да бъде критикуван от различни страни. Това бе правено, като се събираше по административен път информация от институциите, отговорни за изпълнението на инициативата, т.е. едни и същи институции изпълняваха определени дейности и даваха оценка за изпълнението им. Това трудно може да предостави обективна картина. Неправителствените орга-

---

<sup>5</sup> Чл. 5, ал. 6, т. 5 от Правилника за устройството и дейността на НССЕДВ налага определени (относително леки) изисквания пред членуващите в НССЕДВ организации, а именно – „тригодишна активна общественополезна дейност с национално значение”.



низации бяха напълно изключени от този процес. По мнението на мнозина експерти резултатите от административния мониторинг са едностранчиви, могат да представят единствено гледната точка на институциите и не могат да дадат обективна картина на случилото се по изпълнение на инициативата.

От 2006 г. към НКДРВ функционираше консултативен съвет, в който участваха ромски неправителствени организации и експерти – Съвет за интеграция на ромите. Той заседаваше два пъти годишно, като обсъждаше въпроси, свързани с изпълнението на инициативата Десетилетие на ромското включване. За разлика от НССЕДВ в Съвета за интеграция на ромите не участваха представители на ключовите институции, ангажирани с интеграционната политика, което правеше на практика невъзможно там да се реализира диалог между ромските организации и съответните министерства.

Съветът за интеграция на ромите (СИР) се сблъскваше с проблеми, аналогични на тези, които съпътстваха дейността на НССЕДВ. Решенията, които вземаше Съвета рядко засягаха наболели текущи въпроси: такива въпроси се обсъждаха, но вземането на решения (дори и под формата на препоръки) бе на практика невъзможно, поради неучастието на съответните министерства. Съветът нямаше функциите да консултира в аванс проекти за нормативни актове или решения в сферата на интеграционната политика – дори тези, които „излизаха“ от МТСП. (Напр. СИР не консултираше дори Националния план за действие по заетостта, който се консултираше от НССЕДВ.) Липсата на ясни критерии за членство доведе до „размиване“ на участието на ромските организации: на практика в СИР участваха твърде разнотипни организации (функциониращи активно и неактивно и т.н.), което правеше трудно постигането на реален консенсус.

Важна роля за утвърждаването на НКДРВ изигра това, че през анализираният период Националният координатор заемаше активна позиция по някои от актуалните проблеми, свързани с интеграцията на ромите – поведение, което контрастираше с пасивността на НССЕДВ. При проведените в рамките на настоящото изследване интервюта с активисти на НПО бе по-

сочена важната роля на намесата на Националния координатор при утвърждаване на длъжността „здравен медиатор”, при преодоляването на случаи на дискриминация спрямо роми в различни части на страната и т.н. Интервюираните активисти бяха категорични, че в лицето на Баки Хюсеинов са намирали подкрепа за усилията си.

В същото време бяха налице и някои проблеми пред утвърждаването на институцията НКДРВ. Сериозен проблем създаваше липсата на ясно определени правомощия. Решението на Министерски съвет от май 2006 г., с което на практика се създаде длъжността на Националния координатор, не определяше правомощия, а единствено това, че НКДРВ ще бъде зам.-министър в МТСП (първоначално това бе Явор Димитров, а впоследствие – Баки Хюсеинов). Определянето на ясни правомощия се случи едва през юли 2008 г. – чрез Решение на МС от 24.07.2008 г. Решението вмени на Националния координатор ред правомощия като: да координира дейностите на институциите на изпълнителната власт по изпълнение на Плана за действие по Десетилетието на ромското включване, да гарантира участието на гражданското общество в изпълнението и мониторинга на Плана за действие, да организира мероприятия за укрепване на капацитета на ромските организации, да направлява процеса на изготвяне на актуализиран План за действие и т.н. Слабост на това решение обаче бе, че не определяше конкретните механизми за изпълнение на тези правомощия. Не ставаше ясно как Националният координатор, ситуиран в едно от ресорните министерства – МТСП на относително неясна длъжност (съветник на министъра), ще осъществява координиращи и контролиращи функции спрямо останалите министерства.

Административното обслужване на НКДРВ също се сблъскваше с определени проблеми. Не бе създаден секретариат на Националния координатор: опит за това бе направен от МТСП през 2007 г., но той бе спрял по време на т.нар. „съгласувателна процедура” на актовете на Министерски съвет от Министерство на извънредните ситуации<sup>6</sup>. Липсата на секре-

---

<sup>6</sup> През разглеждания период Министерство на извънредните ситуации бе ръководено от Емел Етем, председател на НССЕДВ.

тариат на практика „връзваше ръцете“ за разгръщането на по-мощна дейност от страна на НКДРВ.

Сериозен проблем създаде и понижаването на Националния координатор Баки Хюсеинов от заместник-министър в съветник на министъра. Това се случи в края на април 2008 г., когато правителството извърши съкращения в администрацията и съкращения в броя на заместник-министрите. До април 2008 г. Националният координатор бе заместник-министър, което му позволяваше да изпълнява функциите си значително по-ефективно. Понижаването на институционалната тежест на НКДРВ постави сериозни проблеми пред цялостното изпълнение на инициативата Десетилетие на ромското включване и в голяма степен предопредели невъзможността за по-нататъшно утвърждаване на Националния координатор като координиращ фактор в усилията за интеграция на ромите.

Ромските организации реагираха веднага на тази промяна като застанаха зад Националния координатор и поискаха запазването му като заместник-министър. Четиридесет и три ромски организации подписаха в рамките на два дни декларация, инициирана от Център „Амалипе“. В декларацията те настояваха да бъдат преразгледани решенията за освобождаване на Баки Хюсеинов от длъжността Заместник-министър, да бъде запазена длъжността „НКДРВ“ и да бъде създаден Секретариат на Десетилетието, който да разполага с необходимото кадрово обезпечаване и в който да бъдат ангажирани специалисти от ромската общност. Декларацията бе изпратена до министър-председателя Станишев.

Двадесет и четири организации подписаха и изпратиха до премиера писмо с аналогични искания, подготвено от Тони Ташев, представител на Ромския образователен фонд за България. Десетки организации също изпратиха спонтанно самостоятелни писма до министър-председателя.<sup>7</sup>

Въпреки тази реакция решението за освобождаване на Баки Хюсеинов от длъжността „заместник-министър“ не бе преразгледано, а организациите не получиха официален отговор от министър-председателя. Длъжността Национален коорди-

---

<sup>7</sup> Бюлетин на Център „Амалипе“, бр. 5/2008 г., с. 1-2.

натор бе запазена, като два месеца по-късно Министерски съвет определи конкретните правомощия на Националния координатор.

Друг сериозният проблем пред утвърждаването на НКДРВ бе трудно прикриваното противоборство с НССЕДВ и по-точно, с Дирекция ЕДВ. Причините за това противоборство бяха от различно естество – както политически (НКДРВ бе представител на БСП, а ДЕДВ бе контролирана от ДПС), така и институционални: двете институции на практика дублираха голяма част от дейностите си. За малцината, ангажирани с усилията за интеграция на ромите в различни министерства, както и за НПО, така и не стана ясно защо интеграционната политика има два координационни центъра. При всички положения дублирането на функции, съпроводено с противоборство и вътрешни конфликти, се отрази негативно на цялостното изпълнение на политиката за интеграция на ромите.

„Едни и същи отчети трябва да изпращаме веднъж в Дирекция ЕДВ, веднъж на Националния координатор. Т.е. едно и също нещо го отчитаме веднъж като изпълнение на Рамковата програма, веднъж като изпълнение на Плана на Десетилетието. Излишна бумажина и имитиране на много работа...”

*Служител в ресорно министерство*

В крайна сметка, въпреки опитите си да бъде активна страна в процеса на ромската интеграция и да го ускори, Националният координатор не промени по същество статуквото. Това хвърля нотки на съмнение доколко институционалният модел на интеграционна политика може да бъде принципно подобрен и доколко този модел може да стимулира и направлява реален интеграционен процес.

### **Финансова рамка**

През разглеждания период не настъпиха промени в начина на финансиране на политиките за интеграция на ромите. Изпълнението на стратегическите и оперативните документи за интеграция на ромите (Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество и Национален план

за действие по Десетилетието на ромското включване) не получиха съответното финансиране от държавния бюджет. Въпреки наличния бюджетен излишек, позволяващ финансирането на програми, насочени към уязвими групи и на програми за постигане на социална кохезия и социално включване, държавният бюджет не се ангажира с целево финансиране на политиките за интеграция на ромите. Предложения в тази насока бяха правени многократно от ромските организации (вкл. от заместник-председателя на НССЕДВ от квотата на гражданското общество), но те не срещнаха покрепата на българското правителство.

Минимални суми от бюджета бяха отделени за изпълнението на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите и за дейността на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства: анализ за това е приложен в главите, проследяващи напредъка на образователната интеграция и жилищните условия.

Основните средства за интеграция на ромите през анализирания период продължиха да бъдат предоставяни от различни европейски програми: ФАР, ОП „Развитие на човешките ресурси” и др.: анализ на използваните средства по европейски програми е приложен в главите, проследяващи напредъка на образователната интеграция и жилищните условия. Като цяло тези средства бяха ограничени и нямаше как да запълнят липсващото финансиране от държавния бюджет.

Ангажимент на държавния бюджет към ромската интеграция може да бъде търсен в следните насоки:

– НССЕДВ заделя ежегодно от своя бюджет средства, които разпределя на проектен принцип между общини, НПО и други институции за провеждане на мероприятия, насочени към запазване на културната идентичност на етническите малцинства. С оглед на минималния бюджет на НССЕДВ (който не надхвърля 200 000 лв. годишно) разпределяните суми също са минимални (около 40 000 лв.), като средствата отделени за „ромски” проекти са само една част от тях;

– От 2008 г. държавният бюджет финансира назначаването на ромски здравни медиатори: като делегирани средства към общинските бюджети. Процесът е описан в главата, представяща здравната интеграция;

– През последните години Министерство на здравеопазването осигурява бюджет за обслужване на мобилна техника, получена по програма ФАР и за провеждане на профилактични прегледи в ромска общност. През 2007–2008 г. са осъществени 36 000 прегледа. Предоставеният бюджет бе във връзка с изпълнението на програма ФАР. Той бе значително по-малък от предвидения и бе налице забавяне в неговото предоставяне, което заплашваше да провали един от проектите по програма ФАР, но все пак в крайна сметка позволи провеждането на посочените прегледи;

– От 2008 г. със средства от държавния бюджет се финансира назначаването на ромски трудови посредници. Това става в рамките на програмата „Активиране на неактивни лица”, финансирана чрез Националния план за действие по заетостта. През 2008 г. бяха назначени 40 посредника, а през 2009 г. броят им нарасна на 103 (въпреки че бе предвидено да достигне 200);

– За целия период на действие на Национална програма ФАР, финансирана от ЕС, бе налице и съфинансиране от държавния бюджет в размер на 25%.

Тази продължаваща от предходните периоди тенденция – недостатъчното ангажиране на държавния бюджет с изпълнението на политиките за интеграция – многократно бе критикувана от представители на ромски неправителствени организации и от независими експерти. Въпреки това през анализирания период не настъпи промяна по отношение на финансовата рамка.

### **Нормативна рамка**

През анализирания период нормативната рамка на процеса на ромска интеграция не бе променяна. В същото време бяха направени опити за промяна в двата документа, регламентиращи изпълнението на националната хоризонтална (многосекторна) политика за интеграция на ромите – Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в бъл-

гарското общество и Националния план за действие по Десетилетието на ромското включване.

Обновяването на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество бе продиктувано от три важни обстоятелства. Първо, в своите доклади за напредъка на България в процеса на присъединяване към ЕС, Европейската комисия постоянно критикуваше неизпълнението на интеграционната политика спрямо ромите и отправяше препоръка за създаване на необходимите условия за интеграция на ромите (включително – подобряване на нормативната база за този процес). Тази препоръка не включваше изработване на нова Рамкова програма, но би могла да се интерпретира и в тази насока. Второ, визията на важни политически фактори в управляващото правителство (особено в най-голямата управляваща партия – БСП) бе, че е необходима нова програма. Това бе ясно изказано на най-високо ниво от министър-председателя С. Станишев по време на заседанието на Международния управляващ комитет на Десетилетието на ромското включване, проведено се в София през юни 2007 г.: в своето изказване премиерът определи съществуващата Рамкова програма като остаряла и неработеща. Силен протагонист на идеята за нова програма бе и Мирослав Попов – зам.председател на НССЕДВ, определен от премиера. Трето, в преамбюла на РПРИРБО бе записано, че нейният период на действия е 10 години, след което тя ще бъде обновена. Този период изтичаше в края на 2008 г.

Идеята за изработване на нова РПРИРБО бе изказана на среща на ромски активисти с Председателя на Народното събрание Г. Пирински на 4 май 2007 г. Активистите поискаха новата програма да бъде приета с акт на парламента (напр. „Решение на Народното събрание”), както и да бъде определено целево финансиране от държавния бюджет за изпълнението ѝ<sup>8</sup>. Идеята бе дискутирана също така на заседание на Комисията за интеграция на ромите към НССЕДВ от 23 май 2007 г., където бяха преповторени основните параметри, изказани по време на срещата с Председателя на Парламента и бе взето решение

---

<sup>8</sup> В. Дром дромendar, бр. 8 /2007.

за сформирването на малки работни групи, съставени от представители на ромски НПО и съответните институции.

Въпреки това до края на 2007 г. реален процес на обновяване на РПРИРБО не бе стартиран. Ромските организации реагираха остро на тенденцията единствено политически лица и служители от Дирекция ЕДВ да изработят първи вариант на Програмата: опити в тази насока предизвикаха остра декларация, подписана от десетки организации и нарочна пресконференция на 30 ноември 2007 г.

През 2008 г. процесът на обновяване на Рамковата програма бе значително по-интензивен и се превърна в индикатор за твърде противоречивите отношения между институциите на изпълнителната власт (в частност – НССЕДВ) и ромските организации.

Хронологията по процеса на обновяване на РПРИРБО през 2008 г. може бъде обобщена чрез следните събития:

В Плана за действие за 2008 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в ЕС, одобрен от Министерски съвет бе заложено изработване на нова РПРИРБО и План за действие (мярка 122) с краен срок 27 ноември 2008 г.

В своята Програма избраният на 4 април 2008 г. за зам.-председател на НССЕДВ ромски активист Деян Колев определи водещо място на изработването на обновена Рамкова програма и на активното участие на ромската общност и гражданските организации в този процес.

На 23 април 2008 г. Комисията за интеграция на ромите към НССЕДВ определи 5 представители на ромската общност, членове на НССЕДВ, и 11 изтъкнати ромски общественици извън състава на НССЕДВ, които да участват в Междуведомствената работна група за изработване на РП.

На 20 юни 2008 г. вицепремиерът и председател на НССЕДВ Емел Етем подписа Заповед Р-48 относно изработването на обновената Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество. Заповедта създаде Междуведомствена работна група с участието на представители на основните институции на изпълнителната власт, ромски НПО, представители на университетите и независими експерти. В състава на работната група бяха включени 16 представители на ромски



организации и донорски програми, ориентирани към ромите. Посочено бе, че до 31 октомври проектите за Рамкова програма и План за действие за 2009 г. трябва да бъдат разгледани на заседание на НССЕДВ, а до 15 ноември – да бъдат внесени за разглеждане в Министерски съвет.

Първото заседание на Междуведомствената група за изработване на обновена Рамкова програма се проведе на 2 юли 2008 г. На 15 и 16 юли 2008 г се проведе второ заседание на Междуведомствената група и заседания в петте подгрупи за определяне на основните приоритетни мерки в отделните области.

Между 6 и 11 октомври 2008 г. се проведеха регионални дискусии за основните принципи и положения на Рамковата програма за равнопоставено интегриране на ромите в българското общество в шестте планови региона на България. Те бяха организирани от Дирекция “Етнически и демографски въпроси” по искане на ромски НПО и на заместник-председателя на НССЕДВ от квотата на гражданските организации Деян Колев. В дискусиите участваха над 200 души – представители на областни/общински администрации и ромски неправителствени организации.

На 9 декември 2008 г. в София се проведе Национална среща на организациите, работещи за интеграция на ромите “Стратегии за общото ни бъдеще”, Форумът събра 120 участника от цялата страна, което го превърна в най-голямата подобна среща за последните 10 години. Той бе иницииран от широка група ромски активисти и организиран от Център „Амалипе”. 88 организации подписаха обща декларация за основните принципи, които би трябвало да залегнат в актуализирания вариант на Рамковата програма.

На 20 декември 2008 г. се проведе четвъртото за 2008 г. заседание на НССЕДВ. По време на заседанието бе решено, че Рамковата програма и Планът за действие ще бъдат финализирани през февруари и гласувани от Министерски съвет през март 2009.

През януари 2009 г. представителите на ромските НПО, участващи в Междуведомствената работна група изработиха и внесоха за разглеждане цялостно предложение за РПРИРБО,

което обобщава направените през 2008 г. предложения от НПО и институции

Непосредствено след внасянето на работния вариант, изработен от ромските организации, вицепремиерът и председател на НССЕДВ Емел Етем определи нов състав на Междуправителствената група за изработване на нова Рамкова програма за интеграция на ромите, както и нови срокове за внасяне и одобрение на документа (чрез Заповед Р-13 от 23 януари 2009 г.). От Междуправителствената група отпаднаха повечето експерти от ромски неправителствени организации: в стария състав на групата те бяха 16, а в новия – 4 (Деян Колев, Николай Кирилов, д-р Стефан Панайотов и Асен Колев). Не присъстваше и Баки Хюсеинов – Национален координатор на Десетилетието на ромското включване. Д-р Йосиф Нунев, експерт в областта на образователната интеграция в МОН и виден общественик от ромски произход, бе заменен с Асен Петров – Директор на дирекция в същото министерство. Като нов срок за внасяне на Рамковата програма в Министерски съвет бе определен 2 април, а на Плана за действие – 30 април.

Ромските организации реагираха остро на новата заповед на Вицепремиера Етем, която определиха като опит процесът да бъде върнат в самото начало, да се минимализира участието на ромската общност и гражданското общество и да се политизира новия документ. Те бойкотираха новата Работна група и не участваха в заседанията ѝ.

До края на анализирания период нова РПРИРБО не бе приета.

Причините за пълното фиаско на опитите за обновяване на Рамковата програма могат да бъдат оценявани по различен начин от различните участници в процеса. Ромските организации, институциите и политическите лица влезнаха с различни нагласи и очаквания и не успяха да намерят общо поле, на което да се срещнат.

Като цяло ромските организации имаха противоречиво отношение към процеса: поне в неговото начало. За част от организациите (преди всичко организациите, финансирани от Ромския образователен фонд) Рамковата програма бе документ, който не се нуждае от пренаписване. За останалите ор-

ганизации (Център „Амалипе”, Асоциация „Интегро” и десетки други) бе необходимо обновяване, а не съвършено ново пренаписване на Програмата: чрез включването в нея на нови теми и принципи (напр. принципа на ромското участие, на интеркултурността, на обвързването на европейските фондове в България с ромската интеграция и т.н.) без да се скъсва с предходните. Тези организации поставиха относително ясни параметри на своето участие в процеса на обновяване на Рамковата програма: обновяване, а не пренаписване; приемане на документа с Решение на Народното събрание; определяне на финансиране от държавния бюджет за изпълнение на документа; определяне на нова административна рамка за интеграционния процес; залагане на механизми за включване на местната власт в процеса; разглеждане на ромския въпрос не като социален, а като въпрос на изключване на етническа група<sup>9</sup>. Постепенно тази позиция увлече широк кръг от ромски организации и в края на 2008 г. голямото мнозинство ромски НПО активно участваха в процеса: доказателство бе Националната среща на ромските организации от 9 декември 2008 г.

Част от политическите лица, участващи в процеса (преди всичко зам.-председателят на НССЕДВ Мирослав Попов), също защитаваха свои позиции: съвършено нова Програма, отричаща правозащитния подход на старата; разглеждане на ромския въпрос като социален; включване на темата за реда и сигурността в ромските квартали и т.н. Друга част от важните политически лица (напр. вицепремиерът Етем) така и не заявиха своя позиция.<sup>10</sup> Бе очевидно несъгласието им Рамковата програма да бъде приета с акт на Народното събрание и да бъде определено бюджетно финансиране за изпълнението ѝ.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Бюлетин на Център „Амалипе”, брой 4, с. 1, 6; Бюлетин на Център „Амалипе”, брой 7-8, с. 7

<sup>10</sup> Въпреки че вицепремиерът и председател на НССЕДВ Емел Етем се определи за председател на Междуведомствената работна група по изработване на Рамкова програма, тя не участва в нито едно заседание

<sup>11</sup> Предложения в тази насока бяха неколккратно внесени от зам.-председателя на НССЕДВ от квотата на гражданското общество Деян Колев, но те бяха отхвърлени от председателя Етем.

Голямата част от институциите на изпълнителната власт демонстрираха пасивност при изработването на РПРИРБО. До края на 2008 г. единствено Министерство на образованието изпрати свои предложения, които се препокриваха с предложенията на ромските организации и бяха включени в предложения от тях първи вариант от януари 2009 г. Останалите институции участваха в работата на Междуведомствената група и в процеса на ниско административно ниво (чрез експерти, а не чрез политически лица) и не изразяваха ясни позиции.

Въпреки че бяха предприети опити да се намери обща позиция, обединяваща гледните точки на ромските НПО и на политическите лица и ангажираща институциите на изпълнителната власт, тези опити се провалиха. Най-вероятно основната причина за това бе недостигащата политическа воля за целенасочени действия за интеграция на ромите: обезпечени с финансиране, администрация и механизми за ромско участие и участие на местната власт.

През 2008 г. бе инициран процес на обновяване на Плана за действие на Десетилетието на ромското включване. Основната причина бе това, че приетият през 2005 г. План съдържаше конкретни мерки единствено за 2005 и 2006 г. По искане на Националния координатор Баки Хюсеинов бяха изпратени предложения от ромски организации (Асоциация „Интегро”, Център „Амалипе”); други организации изказаха своите идеи по време на заседание на Съвета за интеграция на ромите през ноември 2008 г. Въпреки това до края на анализирания период актуализация на Плана за действие на Десетилетието не бе осъществена.

### **Основни изводи**

През анализирания период политиките за интеграция на ромите се реализираха в рамките на моделите (институционален, нормативен и финансов модел), наследени от предходните години. Бяха направени опити за подобрене на институционалната и нормативната рамка на процеса на ромска инте-

грация. Налице бяха и усилия за промяна в модела за финансиране на интеграционната политика.

Относно институционалната обезпеченост основните опити бяха за създаване на по-добра координация между институциите. Ромските неправителствени организации предприеха усилия за съществено подобряване на работата на НССЕДВ: включването му като активен участник в процеса на интеграция, реално изпълнение на координиращата и консултиращата функция на Съвета, равноправно участие на гражданския сектор в дейността му. Въпреки положените относително мащабни усилия, тези опити не срещнаха съдействие от страна на политическото ръководство на Съвета, сблъскаха се със сериозна съпротива от страна на администрацията, обслужваща Съвета (Дирекция ЕДВ) и не доведоха до сериозни резултати. В края на анализирания период НССЕДВ (и секретариата му – Дирекция ЕДВ) не функционираше ефективно и бе изчерпил в значителна степен кредита на доверие от страна на останалите участници в интеграционния процес и особено от страна на ромската общност.

Националният координатор на Десетилетието на ромското включване се утвърди като институция, в голяма степен – дублираща функциите на НССЕДВ. Бяха предприети опити той да играе активна координираща роля, но те не доведоха до очаквания резултат. Административният капацитет на НКДРВ остана нисък: не бе изграден секретариат, през 2008 г. позицията на НК бе чувствително понижена (от Зам.-министър на Съветник на министъра). Проблеми създаваше и фактът, че институцията е ситуирана в ресорно министерство (МТСП), а се очаква да координира хоризонтална политика (включваща множество министерства). В края на анализирания период НКДРВ не функционираше ефективно като координиращ и консултиращ орган, въпреки усилията и опитите в тази насока.

Относно нормативната рамка бяха направени опити за нейното актуализиране (особено на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество) и бяха положени сериозни усилия в тази насока (особено от страна на ромските организации и на някои от политическите ли-

ца, ангажирани в процеса). Въпреки това направените опити се провалиха напълно и разкриха твърде сериозни различия в позициите на различните участници в интеграционния процес, както и ниска политическа воля за целенасочени действия за интеграция на ромите.

Относно модела за финансиране на интеграционната политика бяха положени усилия от страна на неправителствените организации за ангажиране на държавния бюджет с ромската интеграция, но тези усилия бяха неефективни, не срещнаха съдействието на институциите на изпълнителната власт и не доведоха до очаквания резултат. Значително по-ефективни бяха усилията (отново инициирани от НПО) за заделяне на финансови ресурси от европейските фондове за процеса на ромска интеграция: особено спрямо Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. Те обаче нямаше как да компенсират липсата на цялостно финансиране от държавния бюджет, необходимо за мащабен и многостранен процес като ромската интеграция.

Анализираният период индикира изчерпване на възможностите на институционалния и нормативния модел за изпълнение на политиките за интеграция на ромите, както и несъстоятелността / недостатъчността на модела за финансиране на тези политики. Бяха изчерпани възможностите за подобрене на моделите и опитите в тази насока се провалиха. В края на периода бе налице ясна необходимост от смяна на моделите.

## **Образователната интеграция и ромската общност**

През 2007 и 2008 г. образователната система в България премина през динамични и бурни промени. Съществено бе променена системата на финансиране на училищната мрежа чрез въвеждане на делегирани бюджети във всички училища, определяне на единни разходни стандарти за издръжката на ученик и намаляване на възможностите на общините да преразпределят средства между различните училища. Стотици училища бяха закрити като този процес достигна размери, непознати в българската история. Постепенно бяха въведени част от мерките, предвидени в Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка – диференцирано заплащане за учителите, прилагане на система за външно оценяване, въвеждане на държавни зрелостни изпити (матури) и т.н. – мерки, които по мнението на повечето специалисти в сферата на образованието бяха крайно наложителни и имат положителен характер. Подготвен бе и цялостен Закон за училищното образование. Социалното напрежение в сферата на образованието – характерно за всяка система, преминаваща през промени – прераснаха в голяма национална стачка, която продължи повече от месец (октомври 2007 г.).

Тези сериозни реформи протекоха в условията на цялостен икономически възход и в общи линии бяха добре финансово обезпечени. Въпреки че процентът за образованието от brutния вътрешен продукт не бе увеличен чувствително и остана един от най-ниските в Европейския съюз, Министерство на образованието и науката успя да задели сериозен бюджет за изпълнението на национални програми, чрез които да прокара замислените реформи: 171 млн. лв. през 2007 г. и 221 млн. лв. през 2008 г. Друг важен фактор, който подкрепяше реформата

в българското образование, бе подписването и стартирането на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”: Програмата разпределяше солиден финансов ресурс от Европейския социален фонд в областите заетост, социални услуги и образование, а Министерство на образованието и науката бе определено за междинно звено по две приоритетни оси (Решение на Министерски съвет 965/16.12.2005). Това позволяваше и позволява на министерството да насочи 437 млн. евро за периода 2007 – 2013 г. към различни приоритетни мерки, свързани с подобряване на качеството на образование и достъпа до образование. През юли 2007 г. стартираха първите схеми за финансиране на проекти по тази програма, като 4 от тях бяха в сферата на образованието.

В същото време през 2007 и 2008 г. не се отбелязаха сериозни промени и съществен напредък в процеса на образователната интеграция на ромските деца. Остана напълно в сила посоченото в предходния мониторингов доклад: ниска степен на политическа решимост за предприемане на целенасочени действия за ромска образователна интеграция, възприемане на малцинствената интеграционна политика като допълнителна (и несъществена) задача, стояща встрани от цялостния процес на модернизация на българското образование; формално изпълнение (на практика – почти пълна липса на целенасочено изпълнение) на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства.<sup>1</sup> Показателен е фактът, че нито една от националните програми, чрез които МОН задели финансиране за осъществяване на планираните реформи, не бе ориентирана към образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Изпълнението на СОИДУЕМ и цялостният процес на ромска образователна интеграция бе насочен основно към ресурсите на ОП „Развитие на човешките ресурси” и към доста ограничените ресурси на Центъра за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Всичко това контра-

---

<sup>1</sup> Виж: Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006*. В. Търново: Астарга, 2007, с. 134–154.



тиреше с усилията за образователна интеграция на другата уязвима откъм достъп до образование група – децата с физически и/или ментални увреждания (т.нар. „деца със специални образователни потребности (СОП)“): наличието на реална политическа воля за интеграцията на деца със СОП в масовите училища бе видно и това резултира в целенасочени действия, подкрепени с финансов и човешки ресурс, което от своя страна доведе до постигането на, повече или по-малко, безспорни положителни резултати.

### Контекст

Образователният статус на ромите в България е изключително нисък и значително по-лош от средния за страната.<sup>2</sup> Този факт е официално признат от българските институции. Така например ОП „Развитие на човешките ресурси“ посочва, че „Образователните диспропорции имат изявена етническа характеристика... Обхватът в предучилищно обучение, например за българи е 54%, за турци – 38% и за роми – 12%. Завършилите основно образование българи са 22.6%, турци – 55% и роми 46.2%, българите със средно образование са 54%, турците – 24%, а ромите – 7.8% от общия брой на съответните групи... Показателни са данните за висше образование. Около 23.5% от българите са завършили висши училища спрямо 2.7% от турците, и около 0.2-0.4% за ромите. Обезпокоителен е делът на онези, които нямат дори начален етап на основната степен на образование – при българите той е близо до нулата, при турците – 5.6%, а при ромите – 20.5%. В мнозинството си тези хора са напълно неграмотни.”<sup>3</sup>

Въпреки че ромите в България официално са 4,8% от населението (по данни от преброяването от 2001 г., като мнозина изследователи сочат поне двойно по-висок процент като съответстващ на реалната ситуация), ромските деца в българската

---

<sup>2</sup> Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките, насочени към ромска интеграция в България – 2006*. В. Търново: Астарта, 2007, с. 81-83

<sup>3</sup> *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, 2007 г., с. 27.*

образователна система представляват една значителна група ученици – като брой и процент. По данни на МОН общото разпределение на учениците по етническа принадлежност в училищата на страната от I до XIII клас е, както следва:

Таблица 1

**Разпределение на учениците по етническа принадлежност**

75,48 %	българчета
13,53 %	ромчета
9,53 %	турчета
1,44 %	други

Показателен и силно обезпокоителен е фактът, че това съотношение се мени силно от една образователна степен към друга. Така например по данни на Регионалните инспекторати по образование (РИО)<sup>4</sup>, в почти всички административни области делът на ромските деца в първи клас е около 20% от всички подлежащи на задължително обучение деца<sup>5</sup>. В някои области като Монтана, Хасково и Сливен ромските деца са над 40%, а в области като Видин, Враца, Пазарджик и Ямбол те са над 30%. Този процент рязко спада с нарастването на етапите и степените на образование. Във всяка следваща степен броят на децата от ромски произход намалява и така делът им в гимназиалната степен е седем пъти по-малък от този в началното училище. Това не се дължи на засилена раждаемост сред ромите през последните години, а на високия процент отпадащи ромски ученици: от всеки сто ромски първокласника, само 14 стигат до горния курс, а и там далеч не всички остават до завършване на гимназиална степен на образование. Обратно – според данните на МОН практически всяко влязло в първи клас българче и турче стигат до гимназиалната образователна степен.

<sup>4</sup> Нунев, Й. 2006. Ромите и процесът на десегрегация в образованието. Изд. „Куна”, С., с. 64

<sup>5</sup> С този термин се обозначават децата на възраст между 7 и 16 г., които – по силата на Конституцията на Република България – следва задължително да се обучават в училища от системата на народната просвета.

Таблица 2

**Разпределение на учениците по образователна степен и по етнос**

Образователна степен	Етнос			
	Българи	Турци	Роми	Други
Начална	65,3	9,95	22,6	2,16
Прогимназиална	69,7	11,01	16,8	2,45
Гимназиална	88,0	8,2	3,41	0,78

Описаното ясно указва един от основните проблеми, с които се сблъсква образователната интеграция на ромските деца – високия брой на отпадаци и на необхванати от училищната система. През 2008 г. този проблем се задълбочи чувствително. Ако през предходните години т.нар. „нетен коефициент на записване” в начална степен бе близък до 100%<sup>6</sup>, т.е. на практика почти всички деца между 1 и 4 клас бяха записани в училища, то през 2008 г., по данни на НСИ този коефициент падна до незапомнено ниските стойности от 94,6%. Т.е. близо 15 000 деца се оказаха извън училище още в начална степен! Коефициентът е чувствително по-нисък в прогимназиална степен – едва 81%. Такива ниски коефициенти България не е имала дори в средата на 90-те години на ХХ в. (най-тежките години на прехода). По всяка вероятност тази тежка криза в обхващането на учениците се дължи на твърде интензивното „ударно” закриване на стотици училища в селските райони – хипотеза, изказана от авторитетни образователни експерти<sup>7</sup>, която ще аргументираме по-долу.

Други сериозни проблеми, с които се сблъсква образователната интеграция на ромските деца, са практическата липса на интеркултурно образование, сегрегацията на голям процент ромски ученици в, де факто, „ромски” училища или паралелки, ниското качество на образование в селските училища с преобладаващ процент ромски ученици (както и в сегрегираните

<sup>6</sup> Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, 2007, с. 26.

<sup>7</sup> Боян Захариев. Отпадациите ученици – високата цена на реформата, в. „Сега”, 20.07.2009.

училища), записването на нормално развити ромски деца в помощни училища и др. Тези проблеми са подробно описани в предходния мониторингов доклад<sup>8</sup>, като единствената чувствителна промяна през 2007 и 2008 г. бе по отношение на записването на нормално развити ромски деца в помощните училища. През 2008 г. тази практика бе чувствително намалена (макар и не напълно изкоренена) в резултат от промяна в начина за насочване на деца към помощните училища. Както бе посочено по-горе, по отношение на интегрирането на деца от т.нар. „помощни училища” МОН предприе успешни стъпки и това се отрази благоприятно върху затапяне на „притока” на ромски деца, записвани в помощни училища по социални причини. Останалите проблеми продължиха да бъдат остри и актуални през разглеждания период.

### **Институционална рамка**

Министерство на образованието и науката бе основната институция на национално ниво, призвана да работи за подобряване на достъпа до образование и на качеството на образование като цяло. В частност МОН бе основната институция, в чиито правомощия бе образователната интеграция на ромските деца. През разглеждания период в министерството функционираха 19 дирекции, като правомощията на една от тях – “Образователна среда и образователна интеграция” – включваха и интеграцията на ромските деца. В посочената дирекция функционираха 3 отдела; единият от тях – „Интеграция чрез интеркултурно образование и възпитание” – отговаряше за образователната интеграция на децата от малцинствата. Като цяло това бе най-малобройният отдел – през повечето време в него работеха двама експерти и един началник, което бе крайно недостатъчно за нуждите на интеграционния процес. Въпреки очакванията в отдела да бъдат назначени нови специалисти от ромски произход (от 2001 г. до днес там работи един от изтъкнатите ромски образователни експерти), това не се случи.

---

<sup>8</sup> Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, с. 81–82.

МОН има свои регионални структури – регионални инспекторати по образование – във всяка от административните области и в град София. Административният им капацитет за изпълнение на политиките за интеграция на ромските ученици през разглеждания период остана относително нисък. В нито един РИО не работеше експерт, имащ като основно задължение интеграцията на децата от малцинствата. Назначените през 2006 г. експерти по въпросите на образователната интеграция имаха компетенции да подпомагат интеграцията на децата със СОП, а не изпълнението на СОИДУЕМ. Формално във всеки РИО бе определен експерт, в чиито правомощия бе включена и интеграцията на децата от малцинствата (април 2006), но както бе посочено в предходния мониторингов доклад, „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 специални образователни потребности) и т.н. Изпълнението на СОИДУЕМ беше и си остава допълнителна („екстра“) задача за тях, а за нейното изпълнение те не получаваха и не получават допълнително възнаграждение.”<sup>9</sup>

С Постановление на Министерски съвет 4/11.01.2005 г. бе предвидено създаването към МОН на Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (ЦОИДУЕМ) като вторичен разпоредител на бюджетни средства за изпълнение на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства (СОИДУЕМ). През разглеждания период ЦОИДУЕМ започна своята дейност, която е анализирана по-долу. Това подсили административната инфраструктура за изпълнение на интеграционната политика: Центърът представлява твърде специфично административно звено, заемащо междинно положение между класическата държавна администрация и донорска структура, което има ограничена възможност за определяне на политики и реална роля при тяхното изпълнение.

---

<sup>9</sup> Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, с. 96.

От описаното става ясно, че институционалната рамка на национално и регионално ниво бе недостатъчна за изпълнение на цялостна интеграционна политика: малоброен отдел на национално ниво и липса на експерти в регионалните структури. Липсата на политическа воля за целенасочени интеграционни действия предопределяше невъзможността от промяна на тази ситуация. Чрез създаването на ЦОИДУЕМ, както и чрез стартиралото изпълнение на мярка 4.1 от ОП „Развитие на човешките ресурси”, започна изграждането на алтернативен модел за прилагане на интеграционната политика. В рамките на този модел прилагането на СОИДУЕМ, както и изпълнението на политиките за ромска образователна интеграция, като цяло е отредено не на МОН и неговите структури, а на общините. Ролята на МОН в този модел е да предоставя финансови стимули за изпълнението на интеграционната политика и да следи за качеството на това изпълнение. Трудно е да се каже дали този нов модел бе осъществяван съзнателно или неговото прилагане се случи поради комбинацията от ниска/липсваща политическа воля за ангажиране на МОН с интеграционната политика и необходимостта да стартира изпълнението на ОП РЧР и на ЦОИДУЕМ. Въпреки това описаният нов модел – поне частично – бе факт и ще бъде анализиран по-долу.

През разглеждания период още две институции управляваха дейности, имащи отношение към ромската образователна интеграция. Министерство на труда и социалната политика продължи да изпълнява Национална програма за ограмотяване и квалификация на ромите в рамките на Националния план за действие по заетостта. Въпреки недостатъците на тази програма (свързани преди всичко с това, че завършилите модул „ограмотяване” не получават удостоверение за завършен клас, което прави невъзможно включването им в модул „професионална квалификация”<sup>10</sup>), тя бе единствената инициатива за преодоляване на неграмотността сред близо 20% от ромите: МОН не реализира дейности в тази насока през разглеждания период.

---

<sup>10</sup> Виж анализ на програмата в: Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, с. 59–70.

МТСП управляваше и най-големия компонент от Националната програма за по-пълно обхващане на учениците в задължителна училищна възраст. Тази програма, одобрена от българския парламент през 2005 г. съдържа преди всичко социални и административни мерки, насочени към възпрепятстване 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. През анализирания период този компонент – твърде спорен от гледна точка на ефективността му – бе изпълняван, като се премина към по-широката му децентрализация.

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

Друга институция, направляваща дейности за образователна интеграция през разглеждания период, бе Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси и неговият секретариат – Дирекция „Етнически и демографски въпроси”. НССЕДВ бе Звено за изпълнение на проекти по три проекта по програма ФАР, чиято цел бе да подпомогне изпълнението на СОИДУЕМ. Ролята на НССЕДВ и ДЕДВ в тези проекти бе по-скоро техническа. Политическите приоритети на споменатите проекти бяха определени преди 2006 г. от МОН, а НССЕДВ и ДЕДВ следваше да подпомагат технически и да съблюдават тяхното изпълнение.

### **Нормативна рамка**

През разглеждания период нормативната рамка за изпълнение на интеграционната политика не бе променяна и не се различаваше от описаната в предходния мониторингов доклад. Основни документи в нея бяха Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства

(СОИДУЕМ) и Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015). През разглеждания период бе одобрена Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, която също съдържа важни текстове, свързани с образователната интеграция на ромските деца.

СОИДУЕМ бе приета с решение на Министъра на образованието и науката от 11.06.2004 г. Тя определя общи цели, отнасящи се до образованието и интеграцията на децата и учениците от етническите малцинства, а именно: гарантиране правото на равен достъп до качествено образование; съхраняване и развиване на културната идентичност на децата и учениците от етническите малцинства; създаване на предпоставки за успешна социализация на децата и младите хора от етническите малцинства; превръщане на културното многообразие в източник и фактор за взаимно опознаване и духовно развитие на подрастващите; формиране на подходящ социално-психологически климат, който да благоприятства реализацията на стратегията. Документът съдържа и приоритетни цели спрямо всяко от големите малцинства в България. Спрямо ромите тези цели са свързани с десегрегация на кварталните ромски училища, въвеждане на интеркултурно образование и гарантиране на достъпа до качествено 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”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Първоначалната идея през 2003–2004 г., когато Стратегията бе изготвяна, 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.



В съгласие с това Министерският съвет прие Постановление 4/11.01.2005 за създаване на ЦОИДУЕМ.

През разглеждания период СОИДУЕМ не бе отменена, но действията за нейното изпълнение бяха доста ограничени. Нищо от Стратегията не залегна в изготвения от МОН проект на Закон за училищното образование, не бе създадена и национална програма за изпълнение на СОИДУЕМ – по аналог с националните програми, чрез които бяха реализирани много от замислените образователни реформи през 2007 и 2008 г. СОИДУЕМ залегна основно в тригодишната програма на ЦОИДУЕМ и нейното изпълнение бе вменено единствено като задача на Центъра.

Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015) бе одобрена с Решение на Народното събрание от 7 юни 2006 г., като текстът на програмата бе изготвен от МОН. Програмата представлява сериозен стратегически документ, целящ да определи развитието на българското образование за един относително продължителен период и през 2007 и 2008 г. тя определяше основните усилия на МОН. Документът поставя две основни цели: качествено образование и достъп до образование.<sup>12</sup> В съответствие с това са предвидени множество конкретни мерки за постигане на всяка от целите.

По отношение на ромската образователна интеграция Програмата представлява сериозно отстъпление от СОИДУЕМ; на практика Националната програма не създава надеждна основа за целенасочена интеграционна политика и не отчита по никакъв начин наличието на СОИДУЕМ. Нито една от мерките за повишаване на качеството на образование в Програмата не може да бъде свързана с ромската образователна интеграция. Ромските деца частично са включени в някои мерки, насочени към гарантиране на равен достъп до образование, но това е направено по твърде едностранчив начин: „деца, за които българският език не е майчин”.<sup>13</sup> Прецизирайки мерките, насо-

---

<sup>12</sup> *Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006 – 2015)*, с.8-9.

<sup>13</sup> Пак там, с. 18.

чени към деца, за които българският език не е майчин, Програмата посочва преди всичко допълнително обучение по български език, както и предучилищно възпитание и поставяне на тези деца в етнически смесена среда.<sup>14</sup> Посочените мерки са само маркирани, без да са развити. Изглежда, че Програмата не обръща внимание на етническите и културните особености на децата и учениците или поне тези особености не се считат за имащи значение за развитието на българското образование. Ромската образователна интеграция не се споменава по никакъв начин в документа.<sup>15</sup>

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” (ОП РЧР) определя усвояването на средства от Европейския социален фонд за постигането на приоритети и мерки, договорени между българското правителство и Европейската комисия. Програмата бе подписана през септември 2007 г., като процесът на изработването ѝ продължи повече от две години. Ромските организации играха активна роля в този процес и успяха да прокарат голяма част от своите предложения.

Образователната част на ОПРЧР следва Националната програма за развитие на училищното образование, като също така включва – благодарение на усилията на ромските организации – значително повече текстове, свързани с образователната интеграция на ромските деца. В програмата е включена специална област на интервенция (мярка) „4.1. Достъп до образование и обучение на групи в неравностойно положение”, насочена към уязвимите малцинствени групи (с фокус върху ромите), децата със СОП и отпадналите / застрашените от отпадане. Предложени са широк спектър от дейности за улесняване на достъпа до образование и засилване на мотивацията за включване в учебния процес на ромските деца, ориентирани към продължаване на процеса на десегрегация, въвеждане на интеркултурно образование, работа с ромските родители и т.н.<sup>16</sup> Заложеното е доразвито и в специалната глава от програма-

<sup>14</sup> Пак там, с. 23.

<sup>15</sup> По-подробен анализ на Националната програма виж в: Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, с. 85-87.

<sup>16</sup> *Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, с. 111-113.*

мата „Сфери на действие по отношение на ромската общност”<sup>17</sup>. Предвидени са и индикатори за измерване на ефекта от ОП РЧР върху интеграцията на ромите<sup>18</sup> – факт, който е изключително важен от гледна точка на това, че чрез тези индикатори ще се проследява периодично изпълнението на Програмата. В заключение може да се каже, че образователната част на ОПРЧР и глава „Сфери на действие по отношение на ромската общност” създават необходимите предпоставки за обвързване на усвояването на европейските фондове с процеса на образователна интеграция на ромите. Това не може да запълни пропуските в Националната програма за развитие на училищното образование, а още по-малко – в евентуалния нов Закон за народната просвета, но определено дава тласък на процеса на образователна интеграция – чрез заделяне на финансов ресурс и поет ангажимент (изпълнението на ОП РЧР е част от ангажиментите на България като страна-член на ЕС).

През разглеждания период бе изготвен проект на нов закон, регулиращ развитието на българското образование (под името „Закон за училищното образование”), но той така и не бе приет и не се превърна в част от законната и нормативна база на процеса на образователна интеграция. Анализ на проектозакона е приложен по-долу.

### **Партньорство с НПО**

През целия период на прехода неправителствените организации бяха и продължават да бъдат силен „играч” на полето на ромската образователна интеграция: голяма част от случващото се в тази сфера бе иницирано и тествано от структури на гражданското общество. С богат опит и доказана експертиза са фондации и неправителствени организации, като Институт „Отворено общество”, Ромския образователен фонд, Фондация „С.Е.Г.А.”, Център за междуетнически диалог и толерантност „Амалипе”, организациите, изпълняващи проекти за десегрегация и т.н. За да институционализира взаимодействието си с гражданския сектор през 2003 г., МОН създаде Консултативен

---

<sup>17</sup> Пак там, с. 144-146.

<sup>18</sup> Пак там, с. 146-147.

съвет за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. През този период МОН подкрепяше (включително – чрез финансиране) инициативи на различни неправителствени организации: напр. въвеждането на СИП „Фолклор на етносите – ромски фолклор” и др.

През 2007 и 2008 г. взаимодействието между МОН и неправителствените организации бе влошено – тревожна тенденция, която започна още през 2006 г. Всички интервюирани в настоящото изследване активисти на ромски НПО споделиха, че отношението към гражданските организации от страна на високопоставени политически лица в МОН е било като към конкуренти, които са „иззели изконните функции на държавата”, а не като към партньори. Подобни внушения са прокарвани и на срещи с експерти от Регионалните инспекторати по образованието. НПО не бяха допуснати като потенциални водещи организации в конкурсите на ЦОИДУЕМ, разходващи средства от държавния бюджет: изключение бе направено само през май 2008 г., когато се разходваха средства, предоставени от Ромския образователен фонд. НПО нямаше да бъдат допуснати и като потенциални водещи бенефициенти на проекти по обявените през 2007 г. конкурси към ОП РЧР: предложените от МОН критерии за операции на първото предварително заседание на Комитета за наблюдение на ОП РЧР от 18.06.2007 г. предвиждаха НПО да бъдат единствено партньори, но не и водещи организации. Намесата на наблюдателя от групата на ромските НПО в Комитета за наблюдение Деян Колев доведе до включване на НПО като потенциални водещи бенефициенти по двете обявени на посоченото заседание схеми – „Създаване на благоприятна мултикултурна среда...” и „Да направим училището привлекателно за младите хора”.

През 2007 и 2008 г. не функционираше Консултативен съвет за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. Исканията на различни организации и експерти за възстановяване на дейността на Съвета не срещнаха разбиране в лицето на МОН. ЦОИДУЕМ не успя да запълни нишата на липсващия консултативен процес: макар в Управителния съвет на Центъра да участваха НПО, те бяха опреде-

лени от Министъра на образованието без публична процедура и нямаха задължението да консултират своите позиции с други граждански организации.

### **Основните образователни тенденции и ромската образователна интеграция**

Както бе посочено, 2007 и 2008 бяха години на дълбоки промени в българското образование. Като правило те бяха реализирани, без да се отчита ефектът им върху образованието на ромските деца и без въвеждането на подходящи буферни механизми, гарантиращи че няма да влошат и без това твърде лошото образователно ниво на ромската общност. Провежданите реформи засегнаха и други уязвими групи – напр. учениците в малките населени места, застрашените от отпадане ученици и т.н., като въведените буферни механизми (напр. определянето на статута на „средищни” и „защитени” училища) само частично компенсираха неблагоприятното въздействие върху тях.

Като цяло голяма част от провежданите реформи имаха негативен ефект върху образователното ниво на ромската общност и затрудниха усилията за образователна интеграция. Това се дължеше не на характера на самите реформи, а на начина, по който те бяха осъществени и по-точно – на липсата на подходящи механизми, които да поемат буфера от негативното им въздействие върху най-уязвимите в образователно отношение групи.

### **Делегираните бюджети и ромската образователна интеграция**

Тенденцията за въвеждане на делегиран бюджет като основна форма на финансиране на училищата започна преди разглеждания период, като до 2007 г. системата се прилагаше в 45 общини. През 2007 г. към тях се присъединиха Пловдив, Варна и Нова Загора, а от януари 2008 г. делегираните бюджети бяха въведени във всички общини. Чрез Решение на Министерски съвет от 20/21.01.2008 и съпътстващо го указание на

Министерство на образованието и науката и Министерство на финансите от 8 февруари окончателно бе въведена в действие система за определяне на делегирани бюджети на всички училища в България. Тя бе предначертана от Закона за държавния бюджет – 2008 (чл. 70 от Преходните и заключителните разпоредби), от подзаконовни актове, издадени през 2007 г., и от Националната програма за развитие на училищното образование.

Делегираните бюджети са практика в много от страните на ЕС. Важна особеност на въвеждането им в България бе, че тя протече под формата на „реформа три в едно” – т.е. чрез едни и същи актове бе направен опит да се прокарат паралелно три различни аспекта на образователната реформа. Въвеждането на делегирани училищни бюджети протече паралелно с реалното въвеждане на финансиране чрез т.нар. „Единни разходни стандарти”<sup>19</sup> и със засиления натиск от страна на МОН за оптимизация на училищната мрежа. Делегираният бюджет на всяко училище бе определен на базата на т.нар. “единен разходен стандарт” – годишна издръжка за обучението на един ученик, която включва всички основни разходи и не е разделена по пера. Т.е. определената годишна издръжка трябва да покрие заплати на учителите, поддръжка на училищната сграда, отопление, полуинтернатни групи (т.нар. “занимални”), часове по Свободноизбираема подготовка, заплати на непедагогическия персонал и т.н., без да са указани процентните съотношения на тези пера. Бюджетът на всяко отделно училище през 2008 г. бе определен на база брой ученици, които се обучават в него умножен по „единния разходен стандарт”. По този начин бяха намалени до минимум възможностите на общините да подпомагат училищата с малък брой ученици (в които издръжката за ученик е по-висока)<sup>20</sup>. Освен това единните разходни стан-

---

<sup>19</sup> Формално определянето на единни разходни стандарти започна още през 2007 г., но практически бе почувствано през 2008 г.

<sup>20</sup> Съгласно схемата за въвеждане на делегираните бюджети общините са длъжни да разпределят минимум 80% от получените за образование средства от републиканския бюджет на базата на брой ученици в училище. Общините могат да преразпределят максимум 20% между училищата на базата на допълнителни критерии, отразяващи местната специфика и образователната политика на общината.

дартти първоначално бяха определени на неестествено ниски стойности, което бе ясен натиск върху общините да закрийт възможно по-голям брой училища и да „оптимизират” училищната мрежа. (В средата на 2008 г., след като общинските съвети на повечето общини бяха взели решения за закриването на над 300 училища – брой, който няма аналог в българската история, единните разходни стандарти бяха увеличени, а в края на 2008 г. последва ново увеличение.) Специфика на начина, по който бяха проведени тези три (комбинирани в една) реформи, бе липсата на сериозни буферни механизми, облекчаващи негативния ефект върху най-уязвимите групи.

Въвеждането на делегираните бюджети представляваше реален старт на дълго отлаганите структурни реформи в образованието и, по-точно, в образователната система. Тази стъпка имаше четири важни последици за българската образователна система, които започнаха да се проявяват още през 2008 г. Първо, директорите бяха поставени в позицията на мениджъри. Получавайки определена сума, която ще може да изразходва през годината и която не е разбита по пера, директорът получи и възможността да приоритезира различните дейности, за които тази сума ще се харчи. Увеличи се неимоверно стимулът за привличане на нови ученици и конкуренцията между училищата на тази база. Мениджърските умения на директора започнаха да определят в голяма степен състоянието и дори оцеляването на училището. За съжаление голямата част от директорите в България нямаха подобни умения, което постави под заплаха съществуването на много училища.

„От следващата година ще закрийм две училища. Тази година ги дофинансирахме с цел да преценим дали имат шансове да оцелеят, но не се получи. Първо, че децата са на минимума, второ, че директорите им не могат да се справят с тази ситуация.”

*Представител на общинска администрация  
в община с под 20 000 д.*

Второ, системата на делегираните бюджети засегна сериозно малките училища, особено в селските райони, и доведе до

закриването на много от тях. Груби сметки показват, че за нормалното функциониране на самостоятелно училище са необходими поне 200–250 000 лв., т.е. около 200–250 ученика. Поради демографски причини огромната част от селските училища нямаха и нямат този брой деца. До 2008 г. общините имаха възможност да дофинансират училищата в селата, осъзнавайки тяхната важност както за образованието на децата, така и за самото съществуване на селото. Делегираните бюджети в голяма степен “вързаха” ръцете на общините за подобно преразпределение и ги принудиха да закрият голяма част от селските училища. Така през 2008 г. бяха закрити 300 училища – неестествено висок брой за размерите на България.

Като защитен механизъм, гарантиращ поне частично запазването на училищна мрежа в селските райони, бе въведен статута на „защитени“ и „средищни училища“. Средищни училища са тези, които обучават деца и от други населени места, в които няма училище. МОН подsigурява безплатни автобуси за средищните училища, а общините подsigуряват транспортването на учениците от селата без училища до средищно училище. Това е предпоставка за по-голям брой ученици (респективно, по-голям делегиран бюджет) в средищните училища. Освен това, чрез промени в Закона за народната просвета (чл. 26, ал. 4) от 30.05.2008 г. средищните училища получиха допълнителни средства (над единните разходни стандарти) за организирането на целодневно обучение и столово хранене за пътуващите ученици. По този начин в средищните училища бе подsigурена една от предпоставките за по-качествен учебен процес и за превенция на отпадането – целодневното обучение. Това на практика не се случи през 2008 г.: въпреки че Министерство на финансите задели необходимите средства за прилагането на новоприетите разпоредби<sup>21</sup>, Министерство на образованието и науката определяше списъка на средищните училища до декември 2008 г., поради което заделените средства не бяха усвоени. Затова ефектът от прилагането на предвидената мярка върху качеството на образование в средищните училища все

---

<sup>21</sup> Интервю с експерт от Министерство на финансите.



още не може да бъде наблюдаван. Въпреки това могат да се посочат евентуални слабости. Например – допълнителното финансиране (и изискването за целодневно обучение и столово хранене) се отнася само до пътуващите ученици. Това поставя в неблагоприятно положение учениците от съответното населено място, в което се намира средищното училище. Идеята да се подпомагат единствено пътуващите ученици, а не училището, като цяло поставя трудности пред повишаването на качеството на образование в средищните училища.

„Аз ще получа допълнителен бюджет за целодневно обучение и хранене на пътуващите ученици. А местните? На тях ще им кажем – отивайте си вкъщи да се храните и да си подготвяте там домашните, защото не пътувате. При мен пътуващите ученици са предимно ромчета, а местните – българчета. Не искам да си представя как ще изтълкуват това родителите – ще кажат, че се дават привилегии за циганите...”

*Директор на средищно училище*

„Нашето училище е средищно, но пътуват 11 деца. Т.е. ще получа 4–5000 лв. над делегирания бюджет. Как да организирам целодневно обучение и столово хранене с тези пари?”

*Директор на средищно училище*

Защитени училища са тези, които не могат да бъдат закрити, тъй като това би нарушило достъпа до образование. През 2008 г. бяха определени за първи път защитените училища на базата на критерии, свързани преди всичко с наличието на пътна инфраструктура и отдалеченост от най-близкото училище. Статутът на „защитено” училище гарантира допълнително финансиране с цел запазване на училището, като това се прави безотносително към качеството на образование в него – напр. не се гарантира целодневна организация на учебния процес и т.н. Ефектът от тази мярка също нямаше как да бъде наблюдаван през 2008 г., тъй като МОН определяше списъка им почти до края на годината и те така и не получиха допълнително финансиране.

Трето, делегираните бюджети укрепиха допълнително елитните училища с голям брой ученици: те получиха най-

големите субсидии, техните директори вече имаха формирани мениджърски умения и започнаха да ги използват ефективно. Т.е. ако за по-малките и по-бедните училища делегираните бюджети означаваха по-малка субсидия, то за по-големите и по-богати училища те означаваха по-голяма субсидия.

„В моята община има училища, чиито директори са много добри ръководители. Напр. директорът на училището в квартала, в който живея, е млад и енергичен човек, с истински бизнеснох. Там има над 500 деца и делегираният бюджет, който получи, е голям. Разходва го много добре. Успя да увеличи чувствително заплатите на учителите, организира СИП-ове и клубове по интереси, до 4 клас има занимални за всички... И пак му останаха средства – защото знае как да ги харчи. Не е така в повечето от останалите училища, особено в селските, които едва оцеляват.”

*Представител на общинска администрация на община с население над 100 000 д.*

Четвърто, делегираните бюджети засегнаха в голяма степен качеството на учебния процес – поне в малките училища. Бюджетът и единният разходен стандарт не бяха обвързани с качеството на предоставената образователна услуга, а само с броя на обучаваните ученици. Така немалко директори съкратиха часовете по СИП и не сформираха полуинтернатни групи (т.нар. занимални), за да спестят средства от това, макар да бе ясно, че СИП-овете правят учебния процес по-интересен за ученика, а занималните имат безспорен принос за качествено усвояване на материала от задължителната подготовка. Посоченото важи за много училища с малък брой ученици, чийто бюджет стига единствено за обезпечаване на часовете от задължителната подготовка и поддръжката на сградата.

„Имам около 60 ученика. Бюджетът не стига доникъде. Оцеляваме единствено благодарение на добрата воля на кмета, който чрез допълнителните компоненти от формулата дофинансира малките училища. Но парите пак не стигат. Нямаме занимални, кръжоци, СИП-ове – нещо, което имахме преди 2 години. И качеството просто го няма. На обяд часовете свършват и децата се прибират вкъщи. Какво могат да правят на

село? Без интернет, без занимания – правят противообществени прояви и идват неподготвени на училище. Затова много родители започват да си местят децата в града. Учителите ми също мислят как да си намерят работа в града – нашето училище след година може и да го няма... Мотивацията за работа е нулева.”

*Директор на училище в малко населено място*

Засягайки цялата образователна система, провежданите образователни реформи имаха множество последици за образованието на ромските деца и образователната интеграция като цяло. Част от тези последици започнаха да се проявяват още през 2008 г. Техният ефект можем да открием в три насоки. Първо, закриването на селските училища ще доведе до рязък спад на и без това ниското образователно ниво на ромите от селските райони. Нека припомним, че по данни от преброяването през 2001 г. 47% от ромите живеят в села, а 64% – в т.нар. „селски райони”<sup>22</sup>. В много от селата преобладаващият брой ученици (или дори всички) са от ромски произход. Голяма част от ромските деца в селата със закрити училища няма да продължат образованието си по ред социални и културни причини – въпреки че е осигурен безплатен транспорт до новото средищно училище. Културно детерминирани страхове на ромските родители да изпратят децата си (особено момичетата) да се обучават в чуждо село или град могат да изглеждат неоснователни в очите на администраторите, непознаващи ромската народопсихология, но те са реални и ще доведат до отпадане на хиляди ромски деца от училище. На практика това започна да се случва още през 2008 г. Въпреки че нямаме точна статистика за броя на децата, отпаднали в резултат от оптимизацията на училищната мрежа, нетният коефициент на записване в начален и прогимназиален етап падна драстично до нива, каквито не бяха достигани и в най-тежките години на прехода – 94% за начален етап и 81% за прогимназиален. Причините за това едва ли са еднозначни, но изследователи с основание аргументират хипотезата, че оптимизацията на училищната мрежа е най-важната

---

<sup>22</sup> Селски район е всяка община, в която няма населено място по-голямо от 30 000 д.

от тях<sup>23</sup>. Най-вероятно не всички отпаднали в начален и прогимназиален етап ученици са роми, но проучванията до този момент сочат, че огромната част от тях са от ромски произход.

От друга страна, в селата със запазени училища качеството на образование допълнително ще се срине след въвеждането на новата система на финансиране: поради малкия брой ученици в много от тези училища бюджетът е на екзистенц-минимума. Това пречи да се сформират полуинтернатни групи, да се заложат часове по СИП, да се организират извънкласни и извънучилищни занимания и т.н. Учителите са демотивирани поради перманентния страх, че училището може да бъде закрито – перспектива, която е постоянно отворена. В резултат от посоченото учебният процес в много от тези училища е формален и скучен, което провокира по-висок процент на отпадналите ученици, а това от своя страна води до още по-нисък делегиран бюджет. Така се затваря един порочен кръг, за излизането от който изисква сериозна инвестиция. На практика повечето селски училища се оказват обречени, ако не успеят да привлекат допълнителни средства (чрез участие в проекти и др.) или ако не получат статут на средищни или защитени училища.

Второ, делегираните бюджети ще стабилизират допълнително сегрегираните “цигански” училища в ромските гета на големите градове и напълно ще обезсмислят и без това рехавите усилия за десегрегация. Тъй като по правило тези училища имат голям брой ученици (някои от тях са сред най-големите училища в страната), сегрегираните училища ще получат най-голяма бюджетна субсидия, въпреки че качеството на учебния процес в тях често е съмнително. На този етап структурната реформа е основана на брой ученици, а не на качеството на педагогическа работа с тях и десегрегацията на етнически обособените училища не е част от реформата.

Разбира се, възможна е и обратната тенденция – делегираният бюджет да стимулира по-активно поведение на директорите на етнически смесените училища по привличане на ромски деца. Така напр. във В. Търново директори заплащат – чрез

---

Боян Захариев. Отпадащите ученици – високата цена на реформата, в. „Сера”, 20.07.2009.

делегирания бюджет – транспорта на ромски деца от околните села. По този начин може да бъде премахната една от основните пречки пред процеса на десегрегация – отдалечеността на елитните училища от ромските квартали и необходимите разходи за транспортиране на ромски деца до елитни училища. Но тези примери са по-скоро изключения: обичайните притеснения на директорите при записване на ромски ученици са, че това ще доведе до отлив на български деца. Финансовите ползи, които биха се получили при записването на ромски деца (по-висок брой ученици, т.е. по-висок бюджет), се неутрализират от евентуалния отлив на български ученици (броят на учениците, респективно бюджетът, би останал на същото ниво или дори би спаднал в зависимост от масовостта на отлива).

Трето, реална е опасността делегираните бюджети да доведат до почти пълно отмиране на интеркултурното образование и така да оставят ромските деца без възможност да научат нещо за себе си в училище. До този момент часовете по “Фолклор на етносите – Ромски фолклор”, “Майчин ромски език” и други се преподават като СИП. Интересът към някои от тях е голям и постоянно увеличаващ се – напр. през 2007/2008 г. СИП “Фолклор на етносите – Ромски фолклор” се изучаваше в между 200 и 400 училища без съществена подкрепа от страна на държавата<sup>24</sup>. Тъй като делегираните бюджети най-вероятно ще доведат до рязко намаляване на часовете по СИП изобщо (виж по-горе), нормално е да се очаква, че рязко ще намалеят и групите по СИП, свързани с интеркултурното образование: въпреки интереса на деца и родители и въпреки безспорната нужда от тях...

Тези опасности бяха забелязани от независими експерти и активисти на неправителствени организации още в началото на процеса на въвеждане на делегираните бюджети през 2008 г. Те бяха признати и от високопоставени служители в Министерство на образованието. На срещи на директори на училища, в

---

<sup>24</sup> По информация на ЦМЕДТ „Амалипе” броят на училищата бе около 230, по данни на МОН (отразени и в Мониторинговия доклад на Десетилетието на ромското включване) – над 400.

които се обучават ромски ученици в 6-те планови региона, организирани от Център „Амалипе” и Институт „Отворено общество” бяха формулирани конкретни предложения до МОН за инициране на действия, които биха намалили негативния ефект от провежданата реформа върху образователното ниво на ромската общност и биха я обвързали с процеса на образователна интеграция. До края на 2008 г. нямаше сигнали, че МОН възнамерява да използва тези предложения и да обърне по-сериозно внимание на ефектите от провежданите реформи върху процеса на образователна интеграция на ромските деца и ученици.

**Препоръки от срещите на директори на училища,  
в които се обучават ромски ученици, организирани от  
Център „Амалипе” и Институт „Отворено общество”  
през юли 2008 г.**

1. Създаване на Национална програма за подкрепа на интеркултурното образование в рамките на бюджета на МОН, чрез която училища и извънучилищни звена да получават финансиране извън делегирания бюджет за организиране на СИП и други форми за въвеждане на интеркултурно образование.

2. Въвеждане на възможност за целодневна организация на учебния процес във всички основни училища чрез средства допълващи единните разходни стандарти: по аналог с предоставената възможност за целодневна организация на учебния процес в средищните училища.

3. Включване на компонент “интеграция на деца от етническите малцинства” или “прилагане на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства” във формулата за определяне на делегирания училищен бюджет.

4. Заделяне на средства за работа с родителите на деца от населените места със закрити училища с цел те да бъдат убедени в необходимостта децата им да продължат своето образование в средищни училища.

5. Заделяне на средства за създаване на благоприятна приемна среда за децата от етническите малцинства в средищните училища.

Няма съмнение, че провежданите през 2007 и особено през 2008 г. реформи по въвеждане на делегиран училищен бюджет и единен разходен стандарт са необходими и ще продължат да се случват. В същото време до този момент реформите са провеждани по начин, който затруднява усилията за образователна интеграция на ромската общност и води до допълнително влошаване на образователното ниво на ромите. Това не произтича от същността на реформите, а от начина, по който те са провеждани. Необходимо е да бъдат инициирани и въведени допълващи механизми, които да намалят негативния ефект върху най-уязвимите в образователно отношение групи и да стимулират образователната интеграция на ромската общност

### **Целенасочени действия за ромска образователна интеграция**

През разглеждания период специфичните целенасочени действия за ромска образователна интеграция от страна на институциите на централно ниво бяха силно ограничени. Дейността на МОН в тази насока се свеждаше преди всичко в предоставяне на методическа и консултантска подкрепа на общини и училища (в много по-малка степен – на НПО) при подготовката и изпълнението на планове и програми за образователна интеграция, както и в предоставяне на финансови ресурси (на проектен принцип – чрез ЦОИДУЕМ и ОПРЧР) за реализацията на интеграционни дейности. Също така бе подпомогнато изпълнението на три проекта с образователна насоченост по многогодишна програма ФАР „Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствени групи в неравностойно положение със специален фокус върху ромите”. Не бяха налице специфични инициативи и програми за образователна интеграция на ромите, които да се реализират от институциите на централно ниво.<sup>25</sup> Както бе посочено по-горе, МОН постепенно се ориентира – съзнателно или не – към нов модел за осъществяване на интеграционните дейности: да създава стимули и да

---

<sup>25</sup> Частично изключение бе единствено Програмата за ограмотяване и квалификация на ромите, реализирана от МТСП в рамките на годишните НПДЗ – 2007 и 2008 г.

следи за изпълнението на СОИДУЕМ и на цялостната интеграционна политика, като самото изпълнение бъде оставено в ръцете на общините и училищата.

При съществуващата ситуация, характеризираща се с липса на политическа воля за целенасочени действия за ромска интеграция на централно ниво и с нисък административен капацитет за изпълнение на интеграционни политики от страна на МОН, този модел бе единствено възможния. Като цяло посоченият модел има две важни предимства. Първо, той провокира активното участие на ключови страни (като общини и училища), които ще получат финансиране за осъществяването на конкретни интеграционни дейности, определени в голяма степен от тях самите. Второ, открива се възможност за проекти, които отчитат реалните местни нужди и предлагат разработване на решения на местни проблеми, тъй като основните участници ще бъдат местни лица. По същество това е един *децентрализиран и партиципативен начин за реализиране на интеграционната политика*. Този начин има своите евристични възможности и навярно е значително по-добър от централизирания командно-административен модел: особено в ситуацията на недобре работеща държавна администрация и на липса на силна политическа воля.

В същото време моделът съдържа четири 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, ако нямат капацитет за изготвянето и реализирането на проекти или нямат ангажимент към ромската образователна интеграция, те просто няма да подадат проекти към обявените схеми по мярка 4.1 на ОП РЧР или към ЦОИДУЕМ. По този начин няма механизъм, който може да ги ангажира с процеса на образователна интеграция. Обичайно децентрализираните модели на изпълнение на определена политика са съпроводени с приемането на централно ниво на определени изисквания и стандарти, които трябва императивно да бъдат покрити. В случая това биха могли да бъдат стандарти за постигане на степен на образователна интегра-



ция на ромските деца (напр. намаляване на отпадащите ромски ученици до нивата на отпадащите ученици от мнозинството, изискване етническият състав на училището в определено населено място да отразява етническият състав на населението в задължителна за обучение възраст и т.н.), които следва да залегнат в документ от достатъчно висок ранг, който да е задължителен за изпълнение от страна на общините и училищата. През разглеждания период подобен набор от изисквания не съществуваше и нямаше никакви индикации, че ще бъде изготвен.<sup>26</sup> Това поставя под сериозно съмнение вероятността описаният модел да проработи. Второ, моделът залага на активно поведение от страна на общините по отношение на образователната интеграция, а то реално не е налице. Ясен индикатор за това е слабия интерес от страна на общините към обявените схеми за образователна интеграция по ОП РЧР (едва 14 от общо 64 одобрени проекта са на общини) и по конкурса на ЦОИДУЕМ за общински десеграгиационни проекти от септември 2008 г. (едва 11 подадени проектни предложения). През 2007 и 2008 г. МОН не предвиди и не реализира дейности за повишаване на мотивацията на общини и други ключови участници за осъществяване на образователна интеграция, а това бе безспорно необходимо. Трето, финансовият ангажимент на държавния бюджет за ромската образователна интеграция изглежда твърде недостатъчен. Правилникът на ЦОИДУЕМ, както и Постановлението за неговото създаване определя, че финансирането от републиканския бюджет може да бъде само „допълнително финансиране“ (през предходните години то варираше от 500 000 лева до 2 млн. лв., което е очевидно недостатъчно). По-голямата част от финансирането се очаква да бъде 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. През 2007 и 2008 г.

---

<sup>26</sup> Дори напротив – проектът на Закон за училищното образование, оповестен от МОН през февруари 2009 г., не съдържащо нищо в тази насока.

ЦОИДУЕМ успя еднократно да привлече средства от Ромския образователен фонд и това бе единствения успех в тази насока. На този етап лепсващото бюджетно финансиране се допълва чрез средства от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”, които също са относително ограничени. Четвърто, моделът силно ограничава или дори отрича възможността НПО да реализират проекти самостоятелно или като водещ партньор. Това бе устойчива тенденция в политиката на МОН през 2007 и 2008 г. 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 създаваше сериозни проблеми пред качеството на процеса.

Посочените недостатъци на модела възпрепятстваха успешното му прилагане през 2007 и 2008 г. Все пак определени инициативи бяха предприети и реализирани.

### **Инициативи на МОН**

В края на 2006 г. МОН организира малка обществена поръчка за изработване на индикатори за изпълнението на СОИДУЕМ и обучение на училищни директори по прилагането на тези индикатори. Поръчката бе спечелена от Институт „Отворено общество” и реализирана през 2007 г. Ефектът от тази инициатива не бе голям. Експертите на ИОО изработиха система от индикатори и обучиха нужния брой директори, но впоследствие тази система не бе приложена от страна на поръчителя. Проучване, проведено в рамките на настоящото изследване, показва, че обучените директори и учители са доволни от полученото обучение, но не използват системата от индикатори в дейността си: липсват системни стимули за това. Системата от индикатори за оценка на СОИДУЕМ е напълно непозната за останалите директори на училища, в които се обучават ромски ученици. Със сигурност може да се каже, че тази инициатива не изпълни целите, с които беше проведена – да доведе до перманентен мониторинг на изпълнението на СОИДУЕМ и да включи училищата в този процес.

## Инициативи на ЦОИДУЕМ

През 2007 и 2008 г. Центърът за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства най-после започна да функционира. С Решение на Министерски съвет 256 / 23.04.2007 г. бе приета тригодишна програма за дейността на Центъра. Програмата определя петте стратегически цели на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства като цели на дейността на ЦОИДУЕМ през следващите три години. За постигането на тези цели Центърът ще работи в две основни направления: привличане на средства извън държавния бюджет и финансиране на проекти от Центъра. В тригодишната програма са указани и приоритетите, по които ще бъдат обявявани конкурси за проекти: гарантиране на правото на равен достъп до качествено образование, съхраняване и развитие на културната идентичност на децата и учениците от етническите малцинства, създаване на предпоставки за успешна социализация и превръщане на културното многообразие във фактор за взаимното опознаване между децата от различните етноси.

През разглеждания период ЦОИДУЕМ изпълняваше с различен успех поставените задачи по двете основни направления. По направлението за финансиране на проекти Центърът успя да постигне заложените сравнително скромни суми от държавния бюджет. През учебната 2007/2008 г. Центърът обяви 2 конкурсни процедури за финансиране на проекти. По първата процедура бяха финансирани 84 проекта на стойност 981 372 лв., а по втората – 28 проекта на стойност 644 347 лв. През учебната 2008 / 2009 г. бяха реализирани още две процедури. Възможност за участие в тези процедури имаха училища, детски градини, извънучилищни звена, общини и РИО; участието на НПО бе възможно единствено под формата на партньор. Предоставена възможност провокира интереса на десетки и дори стотици училища. Много от тях получиха финансиране за изпълнението на малки проекти.

Дейността на Центъра по това направление имаше три важни положителни страни. Първо, формулярите за кандидатстване бяха изключително лесни, а процедурите на плащане –

благоприятни за бенефициентите (т.е. големи аванси и навременни плащания). Това позволи участието на практически всички училища, в които се обучават ромски ученици. Случаящото се по конкурсите на ЦОИДУЕМ контрастираше с формулярите и процедурите по ОП РЧР, които на практика възпрепятстваха голяма част от училищата.

Бяхме много щастливи, че нашето малко училище успя да защити проект към ЦОИДУЕМ. Написването отне само 2 дни... После получихме 80% от одобрената сума като аванс. Проектът бе малък – за 5000 лв., но за нашето училище и това бе много. Успяхме да направим малки, но хубави неща – ромски носии, изложба на етносите, брошура и диск. От две години имахме група по СИП „Ромски фолклор”, но нямахме носии и други необходими неща, а сега ги направихме. Съвсем различно е по ОП РЧР: там не можем и да помислим да кандидатстваме с тия тежки формуляри, малки аванси и забавени плащания. Там може само общината...”

*Директор на училище*

Второ, обявяваните конкурси бяха по едни и същи приоритети (4-те приоритета от тригодишната програма). Това даде шанс на училища, които не успяха при първите конкурси да променят частично проектите си и да кандидатстват отново. Трето, голяма част от одобрени проекти бяха насочени към запазване и обновяване на културната идентичност на децата от малцинствата: средствата за тази изключително важна дейност по различни донорски програми са малко и бе добре, че ЦОИДУЕМ допринасяше за тази задача.

В същото време дейността на Центъра по това направление имаше и следните слаби страни. Първо, разпределяните суми бяха твърде ниски – на фона на големия интерес и многото подадени предложения. В резултат на това се стигна до ситуация на твърде висока конкуренция: по някои от конкурсите бяха одобрявани едно от десет подадени предложения. Това закономерно обезсърчаваше неуспелите кандидати, чийто „неуспех” се дължеше не на лошо качество на подаденото предложение, а на малките суми, които се разпределяха.

„Кандидатствахме три пъти и трите пъти не ни одобриха. Веднъж бяхме втора резерва, но никой не се отказа и не получихме финансиране. Повече изобщо няма да опитваме.”

*Директор на училище*

Второ, сумите за единичен проект също бяха твърде ниски – средно между 5 и 10 000 лв. С тези средства могат да се реализират отделни дейности, но не и да се осъществи цялостен процес на интеграция. Много трудно може да се постигне и желаната устойчивост с толкова малко средства. Ефектът от изпълнението на тези малки проекти не може да бъде друг, освен ограничен.

Още по-проблемна бе дейността на ЦОИДУЕМ по другото направление, определено му от Решение на МС 256/23.04.2007, а именно – привличане на средства извън държавния бюджет. За 2007 и 2008 г. Центърът успя да направи това само веднъж, като получи грант от Ромския образователен фонд. Въпреки че в тригодишната програма са посочени множество други потенциални донори, като е поставен акцент върху ОП „Развитие на човешките ресурси”, през 2007 и 2008 г. не бяха постигнати успехи в тази насока. Това е лош индикатор за административния капацитет и за авторитета на Центъра. Необясним остава и фактът, че до този момент ЦОИДУЕМ не е получил средства от ОП РЧР – Центърът е включен като възможен конкретен бенефициент по мерките от Приоритетна ос 4 на Програмата, а междинното звено за тази ос е МОН. През 2008 г. МОН разпредели между няколко свои дирекции сериозни средства от оперативната програма чрез процедура за директно предоставяне на средства (процедура, определена от ПМС 121/31.05.2007), но ЦОИДУЕМ не бе сред получателите директно средства. Очевидно е, че или Центърът не е подал заявка за това, или МОН няма достатъчно доверие в капацитета на ЦОИДУЕМ да изпълни мащабен проект. Друг е въпросът доколко евентуалното директно предоставяне на средства за образователна интеграция на ЦОИДУЕМ – при съществуващата конфигурация и начин на функциониране на Центъра – би стимулирало реално образователната интеграция.

Най-проблемните полета в дейността на Центъра през 2007 и 2008 г. останаха административния капацитет и липсващата връзка с гражданския сектор. В края на 2006 г. ЦОИДУЕМ остана без изпълнителен директор, след като назначеният половин година по-рано ромски активист Николай Кирилов се оттегли. За временно изпълняващ тази длъжност бе назначен счетоводителят Д. Каварджиков. През целия анализиран период в Центъра бе налице текучество на кадри, като привличането за дълго време на утвърдени експерти в сферата на образованието остана проблем.

Още по-проблемно остана взаимодействието с неправителствените организации, работещи в сферата на образованието. През 2006 г. в Управителния съвет на Центъра бяха включени представители на 3 НПО, но това бе направено без консултации с по-широк кръг организации и остави впечатлението за неясни критерии. Организацията, участваща в Управителния съвет, нямаха задължението да информират по-широк кръг от граждански организации за дейността на ЦОИДУЕМ и не го правиха. Не бяха предприети никакви действия за осъществяване на партньорство и взаимодействие между Центъра и активните ромски организации. В резултат от всичко това понастоящем ЦОИДУЕМ не се ползва с доверие от страна на ромските организации: всички анкетирани в рамките на настоящото изследване активисти бяха единодушни по отношение на това.

### **Инициативи по ОПРЧР**

През разглеждания период ОПРЧР се превърна в основен източник за финансиране на дейности за ромска образователна интеграция. Въпреки че нейните ресурси бяха използвани твърде плахо, те надхвърляха двойно средствата, отпускани от държавния бюджет. ОПРЧР допринесе за формирането на новия модел на изпълнение на интеграционната образователна политика, като подкрепи усилията на общини, училища и голям брой неправителствени организации (нещо, което липсваше при ЦОИДУЕМ).

Три основни предпоставки допринесоха за наличието на инициативи по ОПРЧР, подкрепящи усилията за ромска образователна интеграция. Първата предпоставка бе включването във финалния вариант на ОПРЧР на достатъчно текстове, благоприятстващи ромската образователна интеграция, включително определянето на области на интервенция (мерки), които таргетират експлицитно ромите (виж анализа на ОПРЧР в частта „Нормативна рамка” по-горе). Включването на тези текстове протече след активна застъпническа кампания на ромските неправителствени организации<sup>27</sup> с подкрепата на Генерална дирекция „Заетост, Равни възможности и Антидискриминация” на Европейската комисия. Първоначално то срещна по-скоро несъгласие от страна на МОН, но през 2007 г. министерството постепенно промени позицията си и не възрази на включването на тези текстове.

Втора важна предпоставка бе активността на ромските граждански организации по отношение на обявяването на конкурси, подкрепящи усилията за образователна интеграция на ромите, включването на широк спектър от заинтересовани страни като възможни бенефициенти по тези конкурси (включително НПО и училища) и разпределяне на средствата чрез процедура на конкурентен подбор на проекти (а не чрез директно предоставяне на дирекции и звена на МОН). През разглеждания период ромските организации бяха представени в Комитета за наблюдение на ОПРЧР, което им позволи по-ефективно да поставят своите искания. (През 2007 г. в дейността на Комитета участваха Деян Колев – избран на специално организиран форум на ромските неправителствени организации, и Тони Ташев – представител на Ромския образователен фонд за България. През 2008 г. Управляващият орган на ОПРЧР проведе процедура за избори на наблюдател от 5 групи неправителствени организации, на която ромските организации избраха Деян Колев, а за негов заместник – Радостин Манов).

---

<sup>27</sup> Виж: Център „Амалипе”, *Годишен доклад за изпълнение на политиките...*, с. 134–154.; Център „Амалипе”, *Месечен бюлетин, Специален брой „Ромите и структурните фондове в България”*.

Исканията на ромските организации, представени в Комитета за наблюдение, бяха един от важните фактори, довели до включването на НПО като възможни бенефициенти в схемата за финансиране на проекти „Създаване на благоприятна мултикултурна среда...” (юни 2007 г.), обявяване на схемата „Образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства” (ноември 2008 г.) и удвояване на нейния бюджет (ноември 2009 г.)

Трета важна предпоставка бе наличието на взаимодействие между МОН (междинно звено по ОПРЧР), МТСП (управляващ орган на ОПРЧР) и ГД „Заетост...” на Европейската комисия при вземането на решения относно управлението на ОПРЧР. По този начин ниската степен на решимост за обявяване на конкурси, насочени към ромска образователна интеграция от страна на МОН, бе компенсирана от активното поведение на другите две звена.

През разглеждания период по ОПРЧР бяха обявени следните конкурси, подпомагащи ромската образователна интеграция:

– „Създаване на благоприятна мултикултурна среда за практическо прилагане на интеркултурното образование и възпитание”: на стойност 5 574 116 лв. Схемата бе сред първите схеми, обявени по ОПРЧР още на 30 юли 2007 г. Смесов акцент в нея бе поставен върху продължаването на усилията за извеждане на ромските деца от сегрегирани квартали „ромски” училища и интегрирането им в масови училища, както и върху въвеждането на интеркултурно образование като начин за формиране на благоприятна приемна среда в масовите училища. Бяха одобрени 66 проекта на стойност от 20 000 до 100 000 лв., от които 55 – с насоченост към ромски деца; 42 от тях бяха подадени от НПО и училища, а 14 – от общини. Проектите започнаха реализация през юни 2008 г. и трябваше да приключат до декември 2009 г.

– „Образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства в училищната система”: решение за обявяване на тази схема бе взето на заседание на Комитета за наблюдение от ноември 2008 г. и през разглеждания период тя



не бе изпълнявана<sup>28</sup>. Одобреният бюджет на схемата бе 6 млн. лв.<sup>29</sup> Схемата поставя смислов акцент върху намаляването на отпадането на ромски деца от училище. Схемата предполага широк спектър от дейности (значително по-широк от предходната схема), които могат да бъдат реализирани в етнически смесени и преобладаващо ромски училища, като дейностите за въвеждане на интеркултурно образование, запазване на идентичността на децата от малцинствата и формиране на толерантност са едни от водещите.

– „Ограмотяване на възрастни“: решение за обявяване на тази схема бе взето на заседание на Комитета за наблюдение от ноември 2008 г. и през разглеждания период тя не бе изпълнявана<sup>30</sup>. Одобреният бюджет на схемата бе 15 млн. лв. Схемата ще се реализира под формата на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на Дирекция „Политика в общото образование“ на МОН, която в последствие ще разпределя средствата между училища от цялата страна.<sup>31</sup> Въпреки че схемата не е насочена специално към роми, очаква се, че голяма част от нейните ползватели (лица с незавършено основно образование) ще бъдат роми. Смеслов акцент на схемата е поставен върху ограмотяване на лица, нямащи завършена начална или основна степен. След участието им в ограмотителни курсове те ще придобият свидетелство за завършен клас (или диплома за завършено образование), което ще им даде шанс да се включат в курсове за придобиване на степен на професионална квалификация.

– Голям брой ромски ученици са включени и в схемите за подкрепа на извънкласни и извънучилищни дейности „Да на-

---

<sup>28</sup> Поканата за набиране на проектни предложения бе обявена на 19 октомври 2009 г.

<sup>29</sup> На заседание на Комитета за наблюдение от м. ноември 2009 г. бюджетът бе удвоен – 12 млн. лв.

<sup>30</sup> Поканата за заявяване на интерес бе публикувана през декември 2009 г.

<sup>31</sup> На заседанието на Комитета за наблюдение от ноември 2008 г. наблюдателят от групата на ромските НПО предложи схемата да се реализира чрез конкурентен подбор на проекти, но предложението не бе прието.

правим училището привлекателно за младите хора” (2007 и 2008 г.)

В резултат, през 2008 г. (това бе на практика първата година, през която се реализираха одобрените проекти по ОПРЧР) в проекти по ОПРЧР участваха 16 261 ученици от малцинствата. Повечето от тях (9923) бяха включени в проектите по таргетираната схема „Създаване на благоприятна мултикултурна среда...”<sup>32</sup>

През разглеждания период нямаше завършила схема, нито дори завършили проекти, така че е твърде рано да се прави оценка на реалния ефект върху процеса на ромска образователна интеграция. Въпреки това някои важни изводи могат да бъдат направени с висока степен на достоверност:

– Обявените таргетирани схеми (т.е. схеми, които включват ромите експлицитно като целева група и са насочени към подобряване на образователния статус на ромската общност) стимулират процеса на ромска образователна интеграция. Те дават шанс на общини, неправителствени организации и училища да реализират своите идеи за изпълнение на националните документи в сферата на образователната интеграция и за разрешаване на местните образователни проблеми. Този децентрализиран и партисипативен начин за изпълнение на интеграционната политика бе анализиран по-горе (виж частта „Инициативи на ЦОИДУЕМ”);

– Средствата от ОПРЧР се превърнаха в надежден фактор, подкрепящ усилията за ромска образователна интеграция. Тяхната стойност надхвърля ресурсите, заделени от държавния бюджет в тази насока. В същото време тези средства все още са несъразмерно малко – в сравнение с останалите обявени схеми и в сравнение с нуждите;

– Сериозни затруднения създават множеството изисквания по отчетност и закъснените плащания към бенефициентите: посоченият проблем се очертава като изключително сериозен и е реална опасността той да откаже множество бенефициенти от участие в обявените конкурси. По мнение на много от орга-

---

<sup>32</sup> *Годишен доклад по изпълнението на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”.*

низациите, реализиращи одобрени проекти, изискванията по отчетност – наложени от МОН и МТСП – са необосновано тежки и водят до това, че близо 70% от времето на персонала, нает по проекта, се заделя за попълването на отчетни документи, а едва 30% – за изпълнение на реалните дейности.

Още по-сериозни трудности създава схемата за изплащане на разходите. След подписване на договора се изплаща 20% аванс, след което се възстановяват отчетени и признати разходи. Това отнема минимум 5-6 месеца, което е твърде голям срок за огромна част от бенефициентите: през това време те не могат да стопират дейностите, а следва да ги реализират чрез собствени налични средства. Имайки предвид размера на проектите, става въпрос за необходимост от наличие на свободни десетки хиляди лева, което затруднява по-малките общини, НПО и училища.

Тежката и тромава процедура на отчетност, забавянията в плащанията към бенефициентите, както и относително тежките (в сравнение с ЦОИДУЕМ и други донори) формуляри за кандидатстване възпират множество по-малки училища, общини и организации и възпрепятстват тяхното участие в усвояването на европейските фондове. В България не са въведени допълнителни механизми, гарантиращи участието на бенефициенти с по-малко капацитет и опит (напр. малки общини и училища) – нещо, което е налице в Унгария например. Налице е тревожна тенденция усвояването на европейските фондове да не достигне до най-нуждаещите се.

– Обявяваните до този момент конкурси са на твърде ниска стойност (напр. „Създаване на благоприятна мултикултурна среда...” е на стойност по-малка от 6 млн. лв.), а интересът към тях е висок. Това прави конкуренцията твърде висока: средно между 5 и 10 проекта кандидатстват за 1 одобрен проект. Това обезсърчава бенефициентите, чиито проекти не са одобрени. Ако високата конкурентност е приемлива за някои типове проекти, то за проекти, насочени към уязвими групи, тя е недопустима: европейската тенденция в работата с уязвими групи е да не се допуска конкурентност по-висока от 1,5 към 1. Сериозното увеличаване на бюджета на обявяваните схеми, подпома-

гащи ромската образователна интеграция или обявяването на тези схеми като постоянно отворени до края на програмния период би намалило конкуренцията до разумни нива и би довело до реално прилагане на интеграционната политика.

### **Основни изводи**

През анализирания период политическата решимост за реализацията на целенасочени действия за ромска образователна интеграция бе ниска. Образователната интеграция на ромите се възприемаше като допълнителна и несъществена задача, стояща встрани от цялостния процес на модернизация на българското образование. Постепенно се наложи алтернативен модел на изпълнение на интеграционната политика, при който прилагането на Стратегията за образователна интеграция (СОИДУЕМ) бе отредено не на МОН и неговите структури, а на общините и училищата. Ролята на МОН в този модел бе да предоставя финансови стимули за изпълнението на интеграционната политика и да следи за качеството на това изпълнение. До този момент описаният модел се налага по-скоро стихийно, като не са налични някои от най-важните му елементи: ясно определени национални критерии и изисквания, които трябва да бъдат императивно покрити, нормативна/законова обезпеченост, сериозни финансови стимули за подкрепа на усилията на местните фактори по прилагане на националната интеграционна политика и др. Това поставя под въпрос възможността новият модел да заработи.

През анализирания период МОН не се ангажира с мащабни инициативи за прилагане на СОИДУЕМ, а насочи усилията си към подкрепа за функционирането на Центъра за образователна интеграция (ЦОИДУЕМ) и Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” (ОПРЧР). ЦОИДУЕМ реализира първите конкурси за подкрепа на малки проекти, които подпомогнаха десетки училища в страната, но имаха ограничен ефект и не дадоха съществен тласък на интеграционната политика. Центърът не успя да привлече сериозни финансови ресурси извън ограниченото финансиране от държавния бюджет. Административният капацитет на Центъра остана нисък, а

взаимодействието му с гражданския сектор – проблемно. В рамките на ОПРЧР започна обявяването на конкурси и реализирането на проекти, подпомагащи ромската образователна интеграция. На този етап интересът към тях е голям и има шанс те да ускорят съществено прилагането на интеграционната политика. В същото време са налице и множество административни затруднения, които създават сериозни пречки пред ефективното изпълнение на одобрените проекти.

Тенденциите в развитието на българската образователна система през анализирания период не подпомагаха, а по-скоро възпрепятстваха (поне в краткосрочен план) усилията за ромска образователна интеграция. Образователните реформи бяха проведени по начин, който засегна чувствително уязвимите групи, като не бяха въведени ефективни буферни механизми, намаляващи негативното въздействие и гарантиращи достъпа до образование на уязвимите групи. Това намали рязко нетния коефициент на записване в училище, увеличи чувствително броя на необхванатите ученици, влоши качеството на образование в селските райони и затрудни въвеждането на интеркултурно и интегрирано образование. През анализирания период не бяха налице тенденции за въвеждане на допълващи реформите механизми, които биха ги обвързали с усилията за образователна интеграция на малцинствата.

### **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 общините, училищата и неправителствените участници), а са необходими координирани действия на национално и местно ниво. Изглежда, че образователната интеграция не би могла да се достигне само чрез универсален или само чрез целеви подход (т.нар. *targeting* или *mainstreaming*): специфични (целенасочени, таргетирани) действия за ромска образователна интеграция са безусловно необходими, като в същото време е нужно инициативите на МОН

за развитие и модернизиране на българската образователна система да отчитат потребностите на образователната интеграция и да създават предпоставки за образователна интеграция. 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. В крайна сметка е необходимо да бъде ясно прецизиран и подходът при изпълнение на интеграционната политика: кои нейни елементи ще се реализират чрез инициативи на национално ниво и кои – чрез инициативи на местно ниво. В зависимост от това е нужно създаването на необходимите предпоставки (законови, нормативни, финансови и др.) за изпълнението на приоритетите документи за образователна интеграция.

Конкретните задачи и стъпки за постигане на посоченото биха могли да бъдат:

**1. Включване на ромската образователна интеграция като една от основните задачи в процеса на модернизация на българската образователна система и провеждане на образователните реформи по начин, който подпомага образователната интеграция:** Конкретните стъпки за постигането на тази задача включват (без да се ограничават до):

1.1. Създаване на Национална програма за подкрепа на интеркултурното образование в рамките на бюджета на МОН, чрез която училища и извънучилищни звена да получават финансиране извън делегирания бюджет за организиране на СИП и други форми за въвеждане на интеркултурно образование;

1.2. Въвеждане на възможност за целодневна организация на учебния процес във всички основни училища чрез средства, допълващи единните разходни стандарти: по аналог с предоставената възможност за целодневна организация на учебния процес в средишните училища;

1.3. Включване на компонент “интеграция на деца от етническите малцинства” или “прилагане на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите

малцинства” във формулата за определяне на делегирания училищен бюджет;

1.4. Провеждане на предварителен „анализ на ефекта” (impact assessment) върху ромската образователна интеграция и образователното ниво на ромската общност преди реализацията на реформи, засягащи развитието на образователната система, качеството на образование и достъпа до образование

**2. Създаване на необходимата нормативна рамка за процеса на ромска образователна интеграция:** Конкретните стъпки за постигането на тази задача включват (без да се ограничават до):

2.1. Включване на ключови положения, благоприятстващи ромската образователна интеграция и въвеждането на интеркултурно образование в новия Закон за училищното образование;

2.2. Допълване на Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание с положения, благоприятстващи ромската образователна интеграция и въвеждането на интеркултурно образование;

2.3. Повишаване на нормативния статус на Стратегията за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства: приемането ѝ с Постановление на Министерски съвет;

2.4. Обновяване на Плана за действие към СОИДУЕМ по начин, който гарантира реалното изпълнение на Стратегията: определяне на конкретни отговорни институции, бюджет и времеви график.

**3. Повишаване на административния капацитет и създаване на подходяща административна рамка за ромската интеграционна политика:** Постигането на тази задача е в пряка връзка с уточняването на модела за изпълнение на интеграционната политика. Ако се заложи на модел, при който изпълнението ще бъде преди всичко задача на местни фактори (общини, НПО, училища), административната инфраструктура на национално и регионално ниво ще бъде по-малобройна, като

ще има задача да подпомага методически и да контролира изпълнението. Ако се избере модел, при който интеграционната политика се изпълнява от националните институции, административната инфраструктура на национално ниво следва да бъде по-многобройна и разнообразна.

Конкретните стъпки за постигането на тази задача включват (без да се ограничават до):

3.1. Укрепване на инфраструктурата на национално ниво: създаване на дирекция, обслужваща интеграционната политика и/или назначаване на повече експерти в отдела, занимаващ се с интеркултурно образование и образователна интеграция. Положителен знак би било, ако тези експерти са от ромски произход;

3.2. Изграждане на административна инфраструктура за ромска интеграционна политика на регионално ниво: назначаване на експерти в РИО, чиито основни отговорности са свързани с образователната интеграция на децата и учениците от етническите малцинства и изпълнението на СОИДУЕМ. Положителен знак би било, ако тези експерти са от ромски произход;

3.3. Укрепване на административния капацитет на ЦОИДУЕМ: назначаване на експерти с доказани познания в областта на образователната интеграция на ромските деца; изграждане на трайни партньорства между ЦОИДУЕМ и НПО, работещи за образователна интеграция на ромската общност;

3.4. Възстановяване на дейността на Консултативния съвет за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства: определяне на ясни критерии за членство в Съвета, гарантиращи че в него ще попаднат работещи организации с експертиза; определяне на ясни правомощия на Съвета, гарантиращи реалното му участие в изработването на интеграционната политика.

**4. Уточняване на модела за изпълнение на образователната интеграционна политика:** Необходимо е да бъде окончателно уточнен модела за прилагане на СОИДУЕМ – децентрализиран модел, делегиращ ресурси и правомощия на местни участници (общини, училища, НПО), или централизиран модел, при който



основната роля за изпълнение на политиките имат националните институции. Необходимо е избраният модел да включва активно участие на ромската общност и НПО. Необходимо е също така да бъдат подsigурени достатъчно ресурси за прилагането на избрания модел – човешки, финансови, нормативни и административни.

**5. Създаване на подходящи форми за сътрудничество между ромските НПО и МОМН:** Министерството на образованието, младежта и науката<sup>33</sup> трябва да работи повече за изграждане на сътрудничество с НПО, които действат в сферата на ромското образование. Стъпки за постигане на тази задача са:

5.1. Предоставяне на подкрепа за успешните инициативи на НПО и сътрудничество при тяхното изпълнение;

5.2. Възстановяване на дейността на Консултативния съвет за образование на деца и ученици от етнически малцинства: виж по-горе;

5.3. Въвеждане на ясни и демократични процедури за определяне на ромските представители в Управителния съвет на Центъра за образователна интеграция.

**6. Промотиране на интеркултурното образование като рамка за ромската образователна интеграция:** МОМН трябва да включи интеркултурното образование като едно от основните средства за модернизиране на българското образование и като рамка за усилията за ромска образователна интеграция. Интеркултурното образование като педагогически инструмент ще допълни съществуващите досега 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

---

<sup>33</sup> През анализирания период Министерство на образованието функционираше под наименованието „Министерство на образованието и науката (МОН)”. В края на м. юли 2009 г. след определянето на състава и структурата на новото правителство то бе преименувано на „Министерство на образованието, младежта и науката (МОМН)”.

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.

Стъпки за изпълнението на тази задача биха могли да бъдат:

6.1. Определяне на финансови стимули за въвеждането на интеркултурно образование: напр. създаване и изпълнение на Национална програма за подкрепа на интеркултурното образование, ясно определяне на финансирането на СИП (чрез или извън единните разходни стандарти), обявяване на конкурси за подкрепа на форми на интеркултурно образование чрез ЦОИДУЕМ и ОПРЧР и т.н.;

6.2. Въвеждане на императивни изисквания за прилагане на интеркултурно образование в българската образователна система: в предметите от ЗП, СИП и ЗИП (напр. „Фолклор на етносите – ромски фолклор” и др.) и т.н.;

6.3. Подкрепа за инициативи на НПО в сферата на интеркултурното образование.

**7. Продължаване на процеса на обвързване на усвояването на европейските структурни фондове с ромската образователна интеграция:** На този етап изпълнението на ОПРЧР подпомага образователната интеграционна политика, като биха могли да бъдат постигнати още неща в тази насока. Необходимо е също така обвързване на прилагането на СОИДУЕМ с Оперативна програма „Регионално развитие” и Програмата за развитие на селските райони. За постигането на тези задачи могат да бъдат предприети действия като:

7.1. Обявяване на схемите за финансиране на проекти в области на интервенция 4.1 и 4.2 на ОПРЧР като постоянно отворени до края на програмния период;

7.2. Разнообразяване на дейностите по схемите за финансиране на проекти в област на интервенция 4.1 на ОПРЧР: включване на дейности за подкрепа на качеството на образование на ромските деца в т.нар. „средищни” училища, в учи-

лицата в селските райони и т.н., включване на дейности за реинтеграция на вече отпаднали ученици и др.;

7.3. Обявяване на схеми за финансиране на проекти, благоприятстващи образователната интеграция (в частност – ремонта на училища, в които се обучават ромски ученици) по Оперативна програма „Регионално развитие”.

## **Доброто държавно управление в областта на социалната защита, заетостта и здравните услуги за най-бедните хора от ромската общност**

След приемането на България в Европейската общност правителството започна да изпълнява своите ангажименти като пълноправна страна членка на ЕС в областта на социалното включване. В този период от време страната реализираше своите дейности с намаляването на общите показатели за безработица, увеличаване на бюджетния излишък и покачване на брутния вътрешен продукт. Въпреки това обаче периодът 2007 – 2008 беше един от най-неблагоприятните за бедните слоеве от населението, които посрещнаха тежестта на плоския данък, намаляването на срока на социалните плащания при липса на достатъчно ефективни социални услуги и социално подпомагане.

Настоящата глава от доклада представя основните постижения и трудности при реализирането на програмите, свързани със социалното включване на най-уязвимите групи от ромската общност. Тя обхваща периода 2007 и 2008 г., като основните тенденции на развитие в областта на социалната политика са разгледани от гледна точка на доброто държавно управление в областта на социалното включване, като се обхващат темите здравеопазване, социална защита и заетост от контекста на включването в обществения живот.

Настоящият текст не разглежда всички роми и не възприема ромската общност като монолитна и неразслоена в социално отношение. Този текст е насочен към тази част от ромското население, където здравните, социалните и жилищните проблеми са най-крещящи и в най-дълбока степен незадоволителни. Това са обикновено така наречените „гета в гетата” или дори цели квартали, където бедността, безработицата и ниските до-

ходи имат толкова огромно влияние в семействата, че хората са прекъснали нормалните човешки взаимоотношения с останалите роми и нероми. Тази крайна изолация е фокусът на настоящата глава, като се опитва да представи реалната картина за хората, живеещи в изключителна бедност, и ниското качество на живот в семействата.

### **Същност на доброто държавно управление в областта на социалната политика**

Съвременното разбиране за добро държавно управление е управление, насочено към създаване и осъществяване на ефективни публични политики във всяка област на живота на обществото. Това означава точно балансиране на пазар, политика и граждански сектор без пристрастия към някоя от тези три страни. В социалната сфера доброто държавно управление почива върху висок административен капацитет на институциите. Това означава отговорна, ефективна и ефикасна публична администрация. Без администрацията нищо в една държава не може да функционира, независимо от международните ангажименти или вътрешнополитическите и партийни амбиции на отделните фракции.

Доброто държавно управление в социалното включване на европейско ниво са залегнали в стратегическите и работни документи на Европейския съюз, където се използва английският термин „good governance”, чийто точен превод е „добро държавно управление”.

Доброто държавно управление трябва да се търси преди всичко във взаимодействието със структурите на гражданското общество, тъй като става дума за ефективно и ефикасно решаване на социалните проблеми на хората. Доброто държавно управление не е дело само на управляващите, но и на всички, които участват в обществения живот, като структурите на гражданското общество, неформалните лидери, партиите участващи във властта, тези които са в опозиция, образователните структури, медиите и др. Безспорно най-голяма отговорност за прилагането на доброто управление носят управляващите партии и ръководената от тях администрация, тъй като

те имат всички лостове на управлението. Така че отговорността е изцяло на тези, които имат всички ресурси за влияние в държавното управление. Доброто държавно управление има осем основни характеристики според различните международни организации<sup>1</sup>. Това са:

- Участие на всички заинтересовани страни;
- Ориентиране към постигане на консенсус;
- Ясна отговорност;
- Прозрачност;
- Отговаря на най-сериозните проблеми на хората;
- Ефективност и ефикасност на политиките и действията;
- Справедливост и безпристрастност;
- Прилагане на закона и нормите в обществото.

В сферата на социалното включване управлението на тези процеси е от още по-голямо значение, тъй като става дума за влиянието върху човешки съдби и достойнството на една голяма част от хора, живеещи в бедност.

### **Социална защита за най-бедните хора от ромските квартали**

**Бедността** включва липсата на средства за задоволяване на основните потребности на човека, както и липсата на условия и предпоставки за водене на достоен и пълноценен живот в резултат на липсата на избор. Условията за живот на човека трябва да бъдат такива, че да осигуряват дълъг и здравословен начин на съществуване, възможности за образование, а също така свободно, без ограничение, участие в разнородни дейности в обществото. Разбирането за **социалната изолация** обвързва материалните лишения с участието в социалния живот и ползването на социални права. Бедността изолира хората и им пречи да взимат активно участие в обществения живот. Именно затова бедността и социалната изолация вървят ръка за ръка.

---

<sup>1</sup> Доброто държавно управление според Организацията на Обединените Нации (ООН) UNDP (1997) *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>;

Социалната изолация настъпва тогава, когато по ред причини отделни лица и групи не успяват да получат достъп или да се възползват от възможностите, които предлагат обществата и икономиките.

Според изследване на Европейската фондация за подобряване условията на живот и труд 82% от домакинствата в България не могат да си позволят поне един важен разход в битя си. Под важни разходи се разбира адекватно отопление на дома, ваканция, подмяна на стари мебели, месо на трапезата през ден, нови дрехи, гости веднъж месечно. Изследването е проведено чрез 35 000 интервюта в 31 държави през периода септември 2007 – февруари 2008 г. Според получените данни за България, страната прилича по стандарт на живот повече на кандидат-член, отколкото на пълноправен член на ЕС. Доходът на домакинствата е едва 1/3 от европейския и е най-нисък в ЕС, като е съизмерим по-скоро с този на Македония.

От сравнителния анализ на КНСБ на европейско равнище показва, че България продължава да бъде една от страните с най-висока инфлация (12.0%). Пред нас е само Латвия с 15.3%, докато в еврозоната, при средно равнище 3.3%, най-ниска е тя в Холандия (2.2%). През 2007 и 2008 година инфлационните процеси бяха най-силни, като “невиждана инфлация” може да се каже, че имаше през лятото на 2007, която се характеризира като най-голямата за последните седем години. Тази инфлация се отрази най-тежко върху най-бедното население<sup>2</sup>, като структурата на потреблението на 20-те процента най-бедни домакинства е, че те харчат парите си основно за хранителни стоки, а там поскъпването е много високо. При това положение за хранителните стоки инфлацията не е 2.2%, а стигна 4.2% до края на 2007 и началото на 2008 година.

В един от анализите за България Европейската обсерватория за индустриални отношения (*EIRO*), показват един твърде многообразен профил и различни ниши на бедност. Основните от тях са:

---

<sup>2</sup> Коментар на Стоян Цветков – председател на НСИ, пред Българското национално радио.

- Бедността в голяма степен е съсредоточена в селските райони (2/3 от бедните са селски домакинства);
- Особено отчетлива е групата на пенсионерите, където рискът от изпадане в бедност е двойно по-голям спрямо заетите;
- Многодетните домакинства са високорискова група (60% от домакинствата на двама родители с 3 и повече деца са бедни);
- Етническите малцинствени групи (особено роми) формират над 60% от бедните в страната;
- Над 80% от лицата без средно образование попадат в категорията на бедните;
- Домакинствата, оглавявани от безработен, са 40% от бедните в страната.

Редица изследователски агенции посочват, че бедността засяга в най-голяма степен домакинствата от ромската общност и домакинствата със самотно живеещи хора. Отговорът на държавата<sup>3</sup> в тази посока е, че през 2007 г. в цялата страната – по Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане с месечни, еднократни и целеви социални помощи – средномесечно са подпомогнати 253 648 лица и семейства, живеещи в бедност. Изплатените средства за 2007 г. са 74 039 081 лева. Това показва, че едно семейство или човек, живеещ в бедност, в рамките на 2007 година е бил подпомогнат от държавата със сумата от 291,89 лв. – това е изключително недостатъчна сума за многодетни семейства. Разбира се посочената сума от 291,81 лв. е средна и някои са получили еднократна помощ, а други са получавали социална помощ през определен брой месеци.

Твърдението, че човек може да живее в България добре със социални помощи, не е вярно. Редица изследвания показват, че няма щастливи хора, които живеят на социални помощи. КНСБ прави собствено измерване на издръжката на живот<sup>4</sup>, което посочва, че в края на 2007 г. издръжката на живот достига нови рекордни стойности – 433,43 лв. месечно на човек (4-членно домакинство – 2 възрастни с 2 деца), или общо това домакин-

---

<sup>3</sup> Доклад на Агенция за социално подпомагане (АСП) за 2007 г.

<sup>4</sup> КНСБ: Измерване на издръжката на живот, декември 2007

[http://84.242.167.9/knsb/index.php?option=com\\_content&task=view&id=546&Itemid=96](http://84.242.167.9/knsb/index.php?option=com_content&task=view&id=546&Itemid=96)



ство трябва да разполага месечно с 1734 лв., за да посреща разходите си и да се храни съобразно калорийните норми. Сравнявайки осреднената сума, която получават бедните от държавата (291,81 лв. годишно) и месечната издръжката на живот от 433,43 лв. за месец, изчислена от КНСБ, е видно, че социалните помощи реално не допринасят съществено за намаляване на бедността в страната.

Социалното подпомагане за различните уязвими групи хора в България е разпокъсано между четири закона, правилници и множество наредби и инструкции, които регламентират правата и сроковете на подпомагане. Основният закон, който регламентира методиката на социалните плащания и социалните услуги, е Законът за социално подпомагане и неговият правилник за прилагане. Другите закони са Законът за интеграция на хората с увреждания, Законът за семейни помощи за деца, Кодексът за социално осигуряване и Законът за закрила на детето. Социалните работници в Дирекциите за социално подпомагане работят с един огромен обем от нормативна база, която много често е объркваща при работата с конкретни случаи. От форумите на социалните работници се вижда, че професионалната общност дискутира множество случаи, по които е затруднено прилагането на тази нормативна база, свързана, и то най-вече, с достъпа, отказа или с размера на социалното подпомагане.

Водещото обаче в българската система за социално подпомагане са формалните критерии, на които трябва да отговаря човекът в риск. Обикновено това са имотно състояние, доходи, възраст, заетост, трудоспособност и пр. Ако човек не отговаря на формалните критерии, но се намира в нужда или риск, на практика няма достъп до социална подкрепа. Например случаят, представен по-долу, показва, че дори и социалният работник да изготви доклад, който да представя нуждата от получаване на повече социални помощи за дете или член на семейството, докладът няма да бъде одобрен, а ще се вземат предвид само формалните критерии. Този подход на социална защита е изключително остарял, тъй като социалната работа и работата по случаи се свежда до изчисляване на помощта.

### Пример с многодетно семейство

(Примерът е действителен, но имената на потребителите са променени.)

*Иван и Христина имат пет деца, от които Мария е на десет месеца, Елена е на две години, Красимир е на 4 години, Камен и Таня са близнаци и са на дванадесет години. Камен и Таня ходят на училище, но имат много отсъствия, защото се срамуват от дрехите, които имат, и нямат пари за закуска в училище. Елена и Красимир не ходят на детска градина.*

*Бащата е регистриран в Бюрото по труда като безработен от 4 месеца, защото преди това е работил в местната консервна фабрика. Той получава обезщетение в размер на 70 лв. месечно. Майката е по майчинство, като отглежда Мария (10-месечна), и получава 100 лв. по Закона за семейните помощи за деца. През месец април близнаците Камен и Таня имат по 10 неизвинени отсъствия за непосещаване на училище. Месечната помощ на майката от 105 лв.<sup>5</sup>, за Камен и Таня съгласно ЗСПД тя е спряна въз основа на удостоверение от училище, доказващо отсъствията на Камен и Таня. За останалите три деца майката получава сумата от 105 лв. като детски месечни добавки.*

Доходът на седемчленното семейство от социалното подпомагане и помощите за безработни е **380 лв.**, а доходът със санкциите (105 лв.) за непосещение на училище за месец април на това семейство е **275 лв.**

Семейството кандидатства през месец май за месечна помощ по Закона за социално подпомагане и коефициентите на всеки един са както следва:

$$[(5\text{ деца} \times 91\% + 100\%) \times 65(\text{ГМД})] = 360,75 \text{ лв.}$$

е диференцирания минимален доход – 275 лв. доход от месец април.

**Месечната помощ за това седемчленно семейство е 360,75 лв. или 51,54 лв. месечно на член от семейството.**

---

<sup>5</sup> Сумата от 105 лв. се формира на база на ЗСПД, тъй като Камен и Таня са близнаци и се получава по 52,50 лв. за всяко едно от тях.

Таблица 1

## Приложение към случая с многодетното семейство

Членове на семейството	Коефициент по ПЗСП	Суми в лв.
Иван – бащата	Няма коефициент, защото се изисква 9-месечна регистрация в Бюрото по Труда	0
Христина – майката	100 на сто от ГМД	65,00
Мария (10 месеца)	91 на сто от ГМД	59,15
Елена (2 години)	91 на сто от ГМД	59,15
Красимир (4 години)	91 на сто от ГМД	59,15
Камен (12 години)	91 на сто от ГМД	59,15
Таня (12 години)	91 на сто от ГМД	59,15
	диференцирания минимален доход на семейството [(5 деца X 91%+100%) X65(ГМД)] =	360,75
	Доход за месец април	-275
	Месечна помощ по ППЗСП	85,75
	Общия доход на семейството за месец май ще бъде	<b>360,75 лв.</b>

От горепосочения пример не може да се каже, че хората с месечни социални помощи живеят добре при тяхното получаване. Напротив, сумата от 51–52 лева е крайно недостатъчна за посрещане на основните жизнени нужди на хората в България. Още повече за семействата, живеещи продължително време в крайна бедност, издръжката на живот е значително по-висока, тъй като те нямат необходимите икономически запаси и блага.

Настоящата икономическа криза още в края на 2008 година оказва сериозни трудности пред заетите от ромската общност в строителния бранш, а проблемите в селското стопанство и неизплащането на субсидиите също водят до увеличаване на безработицата в ромската общност. Особено засегнати са хората от ромски произход, живеещи в селските региони, където трудова заетост е ограничена, а единственият доход на тези семей-

ства е събирането на билки и диворастящи гъби или наети работници в животновъдството или растениевъдството.

Според постановление на Министерски съвет<sup>6</sup>, прието на 31 октомври 2008 г. от 1 януари 2009 г., размерът на линията на бедност за страната става 194 лв. Той е определен като 60% от медианния общ нетен еквивалентен доход за страната. Линията на бедност е монетарен показател за идентифициране на бедните в обществото и този показател трябва да гарантира задоволяването на т. нар. „минимални жизнени потребности” на хората, живеещи в бедност. Този показател е формиран, като се показва паричната равностойност на фактически реализиран разход за потребление на хранителни стоки, които обезпечават препоръчителните норми за дневен калориен прием от 2700 килокалории. Преценява се и процентното съотношение между равнището на разходите за хранителни и за нехранителни стоки и услуги, което трябва да съответства на средното съотношение за 20-те процента от домакинствата с най-ниски доходи.

Линията на бедност се използва като важен инструмент на социалната политика. За определянето ѝ представители на МТСП, НСИ, БАН, организации на социалните партньори през 2006 г. разработиха методика, която включва конкретно описание на стъпките, необходими за актуализиране на размера на линията на бедност. За изчисляването на размера на линията на бедност се използват данните от ежегодното изследване на бюджетите на домакинствата в България, провеждано от НСИ. През 2007 г. тя беше 152 лв., а през 2008 г. – 166 лв.

Категорията на бедните у нас не е една цялостна група и с еднакъв социален профил, така както ние сме свикнали да представяме, че бедните обикновено са ромите. Общото между всички хора, които живеят в бедност е, че те са изправени пред сериозни лишения, чувство за безизходица и унижение. Сред бедните могат да се открият хора с всякакво образование, пол, етническа идентичност, възраст, религия. Според КНСБ в България освен пенсионери и безработни, които според класичес-

---

<sup>6</sup> Решение на Министерски съвет от 30 октомври 2008: [www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0175&n=3927&g=](http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0175&n=3927&g=)

ките критерии са най-застрашени от капана на бедността, попадат и заети, поради ниските си или нередовно изплащани заплати. Изключително висок е рискът от бедност при безработните – от 33.3% през 2001 г. той нараства до 37.9% през 2007 г.

Все пак има и граждани, които в най-пълна степен са трайно изключени от обществото и са в реална опасност от възпроизводство на неравенства и наследена бедност между поколенията. Отделни ромски групи в България продължават да съчетават няколко риска от бедност – ниско образование, безработица, лоши жилищни и битови условия, изостанал селски район, многочленни домакинства, съставени от три-четири поколения, живеещи в бедност и изолация. Редица изследователи посочват, че продължителното задържане на бедността в ромската общност (и по-точно – в тези ромски групи) формира траен културен модел, който възпроизвежда бедност. Отсъствието на сериозна социална работа в тези общности<sup>7</sup> задълбочава проблемите на хората и води до обща демотивация и социална изолация.

От високопоставени лица на Парламента и Правителството и най-вече от Министъра на труда и социалната политика Емилия Масларова бяха използвани изключително остри фрази, насочени към бедните слоеве от населението. Тези остри фрази формират негативни нагласи в общественото пространство за всички, които получават социална помощ. Нееднократно потребителите на социални помощи и безработните бяха наричани публично в редица медии с обидни квалификации и саркастична интонация, като „професия социално слаб”, „мързеливата част от населението” и пр.

*„Няма да допусна, и го казвам съвсем отговорно, и да го чуят всички тези ромски лидери, които са тръгнали сега да бунят част от хората, няма да позволя хора, които по цял ден лежат на лява или на дясна кълка и чакат държавата да им даде нещо, плюят държавата, пък искат от държавата, просто да лежат на гърба на останалите български граж-*

---

<sup>7</sup> Използваме термина „общности” спрямо ромите единствено като синоним на „местни общности”.

дани... (Най-много ми хареса това, дето казахте, че Масларова няма да остави да лежат на лява и дясна кълка и да получават... социални помощи)... Категорично. Но тук трябва да помогнете и вие (има се предвид медиите<sup>8</sup>). Много бих се радвала, ако на първи страници извеждате като новина какво сме направили, колко хора са санкционирани, защото ни лъжат и после реват и казват „нямам”, и същевременно да бъдем малко по-внимателни...”

**Из интервю на Емилия Масларова –  
Министър на труда и социалната политика  
30 юни 2007 в Дарик Радио**

[http://dariknews.bg/view\\_article.php?article\\_id=158529](http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=158529)

Безспорно подобни изказвания в публичното пространство накараха хората да вярват, че тези, които са на социални помощи, трябва редовно да бъдат наказвани, за да могат да се оправят и да излязат от бедността. Това схващане е толкова широко разпространено, че редица форуми, статии и предавания в медиите прокламират антисоциална пропаганда и настроения, отъждествяващи „беден” с „мързелив”.

Тогавашното правителство е едно от най-яроствните в досегашната история на страната с установяването на санкции и ограничения в системата за социално подпомагане. През последните четири години три пъти беше намален срокът на помощите от 18 месеца, 12 месеца през 2008 г., а в момента от януари 2009 г. срокът на плащанията за безработни е шест месеца. Другият фактор, който повлия за задълбочаване на бедността, е минималният гарантиран доход (МГД), върху който се изчисляват социалните помощи. МГД не беше увеличаван три години и едва през 2009 беше увеличен с 10 лв. (сега е 65 лв.), въпреки че поскъпването на живота в страната беше значително високо. Налагане на санкции в семейства с ниски доходи и спирането на месечните детски добавки за неприсъствие в училище бяха легализирани и въведени в практиката, като допълнително увеличиха бедността сред най-бедното население.

---

<sup>8</sup> Бележка на авторите.

## Здравни услуги

Управлението на здравните процеси в страната са едни от най-трудните. Здравната политика е и най-критикувана, че не е реформирана и има сериозни управленски и структурни проблеми, които влияят върху качеството на здравните услуги за населението. През 2007 и 2008 година проблемите в болничната и извънболнична помощ се изостриха много и дори бяха последвани от смяната на министъра на здравеопазването. Въпреки кадровата промяна сериозен напредък в областта на здравето не беше постигнат. По повод лекарствената политика на Правителството отношение взе дори и Националният омбудсман на Република България Гиньо Ганев<sup>9</sup>, който заяви по време на кръгла маса на тема „За отговорна национална политика към онкоболните в България”, че лекарствената политика в тази област е обременена с тромава бюрокрация и страда от бюджетни ограничения.

По отношение на психичното здраве и развитието на услуги за хора с психични заболявания също няма развитие в достатъчна степен. Все още пред хората с психични заболявания единствена остава алтернативата да бъдат настанявани в психиатрични болнични заведения, без да им се оказва необходимата социална помощ и подкрепа в общността. За страдащите от психична болест има затруднен достъп до лекарства или здравни услуги. Те в същото време живеят в бедност и тези проблеми изглеждат чудовищно големи, като справянето с тях е почти немислимо.

Като положителна практика може да бъде посочено въвеждането на длъжността здравен медиатор в ромската общност. Това е една сравнително нова за България практика, която в други европейски страни като Франция, Испания и Румъния например има дългогодишна история. Здравният медиатор в ромската общност би трябвало да бъде посредник между най-бедните ромски общности, здравните и социалните служби. Първите опити за въвеждането на здравния медиатор в ром-

---

<sup>9</sup> Националният омбудсман се самосезира за правата на онкоболните: <http://news.bpost.bg/story-read-15927.php>

ската общност започват още от 2001 година на проектен принцип, като водеща организация е Фондация “Здравни проблеми на малцинствата”.

Проблемите около практическото въвеждане на длъжността „здравен медиатор” са пример за непостоянния и твърде променлив ангажимент на институциите, предоставящи здравни и социални услуги в ромска общност. За обучението на здравните медиатори бяха похарчени солидни суми от порядъка на милиони евро по няколко проекта на програма ФАР; в допълнение през 2007 г. в Медицинския колеж – Пловдив бяха обучени деветнадесет здравни медиатори от общини, където не е имало обучени здравни медиатори, като кметовете по собствена инициатива са заплатили обучението. Въпреки този интерес и въпреки че посочените проекти по програма ФАР са били подадени като такива от българското правителство, Министерство на здравеопазването прояви незаинтересованост и нежелание за назначаване на обучените здравни медиатори. Първоначално те бяха назначени през бюджета на МТСП, а през 2008 година 111 здравни медиатори бяха назначени в 55 общини чрез делегиран бюджет за общините. Дори и това срещна определени обструкции (или бездействие) от страна на МЗ, което заплашваше да остави назначените медиатори без заплащане: напр. писмото от МЗ до Министерство на финансите, уреждащо прехвърлянето на делегиран бюджет на общините за назначаване на здравните медиатори, се забави с месеци както през 2007 г., така и през 2008 г. Този въпрос бе поставян на заседание на НССЕДВ от проф. Ивайло Търнев и Деян Колев; многократно бе дискутиран и на заседания на Направляващия комитет на програма ФАР. Понастоящем 111 здравни медиатори са назначени, което е безспорен успех, но тяхното бъдеще остава неясно, а ангажиментът на Министерството на здравеопазването – съмнителен.

Необходимо е да се създаде структура, която да може ефективно да следи за качеството на работата на здравните медиатори, като се осигурява регулярна методическа помощ, супервизия и обучения за тях. Необходимо е да се гарантира устойчивото финансиране на тази длъжност.



Продължават редица проблеми, които срещат здравните медиатори по отношение на здравеопазването за хората от ромската общност. През януари 2009 ромския здравен медиатор Митко Доков<sup>10</sup> алармира, че новородените деца в ромските бургаски гета не са ваксинирани за най-страшните болести като туберкулоза, тетанус, коклюш, хепатит, предаде кореспондентът на БГНЕС. Според Доков още при раждането си родилките-ромки бягат от родилния дом, а кварталът “гори” от туберкулоза, жълтеница, сифилис и други страшни зарази. Той дава и конкретен пример – в квартал “Победа” в Бургас, улица “Опълченска” 36, където живеят около 100-тина роми, жълтата гостенка е повалила повече от трийсет души. Най-страшното е, че болестта е силно заразна и се предава много бързо, а хората не се лекуват, защото нямат здравни осигуровки и нямат пари за лечение.

Необходимо е да бъде решен въпросът с високия процент здравно неосигурени хора от ромски произход. В тази връзка е необходимо да се разшири обхватът на здравно осигурените лица в неравностойно положение чрез законодателни и структурни промени по отношение на здравното осигуряване на социално слабите, в това число и на дълготрайно безработните. Здравноосигурителният статус е важна предпоставка за избор на общопрактикуващ лекар и за достъп до безплатна извънболнична и болнична помощ, до която затруднен достъп имат както хората от ромски произход, така и хората от неромски произход, живеещи в бедност и изолация.

### **Заетост и безработица**

Според информацията на Националния статистически институт 3 544 000 души е икономически активното население в България на възраст 15–64 години през третото тримесечие на 2008 г. Икономически неактивните лица на възраст 15–64 навършени години са 1 627 100, или 31.5% от населението в същата възрастова група. Близко половината от неактивните

---

<sup>10</sup> Новородени ромчета нямат ваксини за най-страшните болести, [http://news.vestnik24.com/newsbg/news\\_705561.html](http://news.vestnik24.com/newsbg/news_705561.html)

лица на 15–64 навършени години не желаят да работят или не търсят активно работа поради участие в обучение или поради лични или семейни причини, вкл. грижи за малки деца. Обезкуражените лица на възраст 15–64 навършени години са 143 500, или 8.8% от икономически неактивните в същата възрастова група.

Основна роля в изпълнението на държавната политиката по заетостта играе Министерството на труда и социалната политика чрез своята структура Агенция по заетостта (АЗ). Безспорно официалната статистика сочеше съществен спад на безработицата в страната през 2007 г. и през по-голямата част от 2008 г. От друга страна редица организации и независими експерти посочваха, че програмите за борба с безработицата не водят до отварянето на устойчиви работни места, а по-скоро чрез субсидирана заетост се изваждат определени групи от статистиката на безработните, давайки им минимални работни заплати.

Един от най-критичните доклади е на Института за пазарна икономика (ИПИ), чийто експерти, анализирайки 433 доклада на Сметната палата за периода 1998–2007, стигат до извода, че 193 програми, свързани със заетостта, които са оперирали с над 47 млрд. лева, са провал. Един от примерите, които посочват, цитирайки данни от докладите на Сметната палата, е програмата “От социални помощи към заетост”, по която са похарчени 357,4 млн. лв., или на всеки безработен се падат по 445 692 лв., за да му се намери работа (801 души). Периодът на това проучване (1998–2007) се отнася до изпълняваната политика по заетостта на последните две поредни правителства.

През последните години Агенцията по заетостта определено извършва някои инициативи за насърчаване на трудовата и социалната интеграция на хората от ромската общност. В Националния план за действие по заетостта през 2008 г. една от групите, към които през настоящата година активната политика на пазара на труда е приоритетно насочена, е групата на неактивните лица, в т.ч. обезкуражените. Планът предвижда да се отчитат „специфичните черти на всяко отделно лице от целевите групи на пазара на труда, като специално внимание

се отделя на натрупването на негативни признаци у всеки един бенефициент”. Имено в тази посока се предвиждат да се реализират действия, насочени към безработните лица от ромски произход, които са с ниско образование и без квалификация, не са активни на пазара на труда, защото са с ниска или без пригодност за заетост и считат, че не могат да се реализират на пазара на труда. Като безспорен успех трябва да се отбележи фактът, че АЗ е предприела инициативата и е разработила **Програмата “Активиране на неактивни лица”** и въвеждането на ромски трудови медиатори по програмата.

Основната цел на програмата е да се активират и включват на пазара на труда неактивни и обезкуражени лица посредством индивидуално и групово прилагане на инструменти и услуги за привличането и мотивирането им, да се регистрират в дирекциите „Бюро по труда”, за да получат право за включване в обучение и/или заетост. През 2008 г. програмата се реализираше в 9 Регионални дирекции „Служби по заетостта” и 45 общини посредством изпълнението на три компонента:

- Работа с неактивните лица (назначаване на ромски медиатори);
- Трудови борси;
- Настърчаване и развитие на местно сътрудничество по въпросите на заетостта.

Като цяло за програмата може да се каже, че тя твърде амбициозно е наречена „програма”. Финансовият размер от 219 232 лв. на тази програма е по-скоро проект, отколкото да има програмен характер за борба с безработицата. Може да се каже, че това е бюджет на един средно голям проект на неправителствена или бизнес организация по оперативните програми на Европейския съюз. Въпреки че обхватът на тази програма е национален, ангажирайки хора от цялата страна, не може да се твърди, че програмата “Активиране на неактивни лица” има своя задълбочен многопластов подход към изкореняване на безработицата сред ромската общност.

От 9 юни до 1 юли 2008 г. в Центъра за развитие на човешки ресурси беше проведено обучение на 41 ромски медиатори по част от професията “Посредник на трудовата борса” в рамките

на Националната програма “Активиране на неактивни лица”. Професията “трудова посредник” е важна фигура при търсенето на работа, но за повишаване на заетостта сред най-бедното ромско население са необходими много повече умения и опит, както и много добра осигурена методическа подкрепа, за да се реализира качествено дейността по насърчаване на заетостта сред трайно безработните хора. Освен това не е достатъчно да си представител на ромската общност, за да бъдеш трудов посредник, но е необходимо и придобиването на много социални умения за работа в общността. Нещо повече, необходимо е да се създават специфични за всяко място местни проекти за квалификация и придобиване на социални умения.

От друга страна даването на минималната работна заплата от 220 лв. на ромските медиатори е своеобразна дискриминация – заетите на длъжност „трудова посредник” извън програмата получават значително по-високо заплащане. Този подход силно ограничава инициативата и мотивацията на наетите ромски медиатори, както и трудното им и неравностойно вграждане в екипите на Бюрата по труда.

Безспорно назначаването на ромски трудови посредници е положителна стъпка: по този начин се дава шанс за по-широко представителство на ромската общност в бюрата по труда. Това е и шанс за назначените да получат сравнително дълготрайна заетост и квалификация по професията „трудова посредник”. В същото време ниското заплащане и най-вече липсата на ясни правомощия, редуцирането на дейността на ромския посредник до канцеларска работа в Бюрото по труда пречи на ефективността на програмата и демотивира голяма част от назначените (някои от тях напуснаха още преди края на 2008 г.).

Едно от изискванията за дейността на ромския трудов посредник е работното място да бъде ситуирано в Бюро по труда. Липсва гъвкавост при определяне на работно място в близост до нуждаещите се. Това на практика възпрепятства ефективното изпълнение на програмата.

Така например, населеното място с най-голяма концентрация на роми и на безработни в Община В. Търново е с. Водолей. То се намира на 22 км от В. Търново. Голяма част от

жителите му са обезкуражени лица, а в селото има няколко роми, покриващи изискванията за заемане на длъжността „ромски трудов посредник”. Въпреки това програмата на практика не би могла да се приложи, защото назначеният посредник трябва да пътува всеки ден на свои разноски до работното място в гр. В. Търново, което ще коства две трети от заплатата му. Освен това в гр. В. Търново ромският трудов посредник не би имал реално работа, тъй като голямата част от ромите в града имат работа.

Тези слабости на програмата бяха посочени и от ромски организации<sup>11</sup>. През 2009 г. те са частично преодолени – поне от гледна точка на мащаба на програмата. От 2009 г. тя обхваща 105 Дирекции „Бюро по труда”, като във всяка от тях ще бъдат назначени 2 ромски трудови посредници. Заплащането им е увеличено (макар и с минимален процент).

От проведените интервюта и данните е видно, че тази програма цели директно създаване на заетост сред ромите, като назначава ромски медиатори. Ако това е така, успешността на програмата е поставена под въпрос, а от друга страна липсата на поддържаща среда като курсове, квалификации, стажове и други форми на обучения, достъпни за хората от ромски произход, ще постави работата на местните медиатори под сериозна заплаха.

От предложения бюджет на проекта е видно, че програмата е обезпечена само и единствено в първия компонент, останалите компоненти нямат финансова обезпеченост, което поставя под въпрос качествена подготовка и изпълнение на трудовите борси и насърчаване и развитие на местно сътрудничество по въпросите на заетостта.

Относно изпълнението на втория компонент, в свое изказване на национална кръгла маса по повод Международния ден на ромите 8 април, проведена през април 2009 г., Националният координатор на Десетилетието на ромското включване Баки Хюсеинов посочи, че в рамките на програмата се организират и провеждат общи и специализирани трудови борси за

---

<sup>11</sup> Становище на ЦМЕДТ „Амалипе” относно Националния план за заетостта 2008 г., Становище на Асоциация „Интегро” и др.

директно договаряне между търсещите работа и работодателите. През 2008 четири от специализираните борси са насочени директно към ромската общност и са проведени в градовете Нова Загора, Лом, Самоков и Казанлък. Броят на започналите работа е 1092, като над 11 400 роми са включени през 2008 г. в обучителни курсове за безработни лица. През 2009 година се предвиждат организирането и провеждането на трудови борси, насочени към ромското население.

Последният компонент в програмата “Активиране на неактивни лица” е абсолютно пожелателен и няма много добра обосновка като дейности и мерки, които се предлагат да се извършат. По-скоро те са представени като „кабинетни упражнения”, като сключването на местни споразумения за заетост с различни заинтересовани страни, обществен дебат и пр. В очакваните резултати е записано: „изградени работещи местни сътрудничества” и „сключени най-малко 10 местни споразумения за заетост”, а в бюджета също няма заложен средства за реализирането на тази дейност.

## **Основни изводи**

### **СОЦИАЛНА ЗАЩИТА ЗА НАЙ-УЯЗВИМИТЕ**

- Социалното подпомагане за различните уязвими групи хора в България е разпокъсано между пет закона, правилници и множество наредби и инструкции, които регламентират правата и сроковете на подпомагане. Основните закони са Законът за социално подпомагане, Законът за интеграция на хората с увреждания, Законът за семейни помощи за деца, Кодексът за социално осигуряване и Законът за закрила на детето. Социалните работници в Дирекциите за социално подпомагане работят с един огромен обем от нормативна база, която много често е объркваща при работата с конкретни случаи.

- Социалните помощи реално не допринасят съществено за намаляване на бедността в страната, тъй като плащаните помощи са изключително ниски и нерелевантни на действителната издръжка на живота на домакинствата. Изплащат се помощи, които започват от 1 лв. и максимума, до който може да стигне един човек на месечна социална помощ, е до 60 лв.

- Най-същественният проблем в българската система за социално подпомагане е, че тя се базира единствено на формалните критерии, на които трябва да отговаря човекът, живеещ в бедност. Това са имотно състояние, доходи, възраст, заетост, трудоспособност и пр. Ако човек не отговаря на формалните критерии, но се намира в нужда или реална бедност, на практика няма достъп до социални помощи, а тези, които отговарят на формалните критерии и не са в риск, могат да бъдат получатели на помощи.

- Използването на изключително остри фрази, насочени към бедните слоеве от населението, нанесе сериозни последици не само върху бедните хора, но и върху цялото общество. Нееднократно за потребителите на социални помощи и безработните бяха използвани публично в редица медии обидни квалификации и саркастична интонация от високопоставени членове на правителството и парламента. Тези изказвания в публичното пространство накараха обществото да вярва, че хората, които са на социални помощи, трябва редовно да бъдат наказвани, за да могат да се оправят и да излязат от бедността. Това схващане е толкова широко разпространено, че редица форуми, статии и предавания в медиите прокламират антисоциална пропаганда и настроения, че ако си беден, това означава, че си мързелив.

- През последните четири години три пъти беше намален срокът на помощите от 18 месеца, 12 месеца през 2008, а от януари 2009 г. срокът на плащанията за безработни е шест месеца. Другият фактор, който повлия за задълбочаване на бедността, е минималният гарантиран доход (МГД), върху който се изчисляват социалните помощи. МГД не беше увеличаван три години и едва през 2009 беше увеличен с 10 лв. и той е 65 лв., въпреки че поскъпването на живота в страната беше значително по-високо. Налагане на санкции в семейства с ниски доходи и спирането на месечните детски добавки за неприсъствие в училище бяха легализирани и въведени в практиката, които допълнително увеличиха бедността сред най-бедното население.

## ЗДРАВНИ УСЛУГИ

•Здравеопазването продължава да е един от най-нереформираните сектори и проблемите с лекарствената политика, болничната и доболнична помощ остават нерешени. Като положителна практика за подобряване на здравето в ромската общност може да бъде посочено въвеждането на длъжността „здравен медиатор”. Като безспорен успех може да се отчете, че през 2008 година са назначени 111 здравни медиатори в 55 общини чрез делегиран бюджет за общините. Въпреки тези успехи обаче остава високият процент здравно неосигурени хора от ромската общност. Твърде голям проблем остава и ангажментът на Министерство на здравеопазването към длъжността „здравен медиатор” и към политиките, насочени към ромите.

## ЗАЕТОСТ

•В областта на заетостта в ромската общност не може да се каже, че се работи задълбочено и с необходимите действия, които да водят до по-голяма заетост сред ромите. Като положителен пример може да се посочи програмата “Активиране на неактивни лица” и въвеждането на ромски трудови медиатори в Бюрата по труда. Въпреки това обаче обхватът на програмата е твърде ограничен както във финансов план, така и по отношение на действителни мерки за преодоляване на безработицата в ромската общност. Този подход силно ограничава инициативата и мотивацията на наетите ромски медиатори, както и трудното им и неравносложно вграждане в екипите на Бюрата по труда. Два от компонентите на програмата са пожелателни.



## **Здравеопазването и ромската общност**

Подходът на българското правителство към малцинствените въпроси в областта на здравеопазването се регламентира от няколко документа – нормативни и програмни:

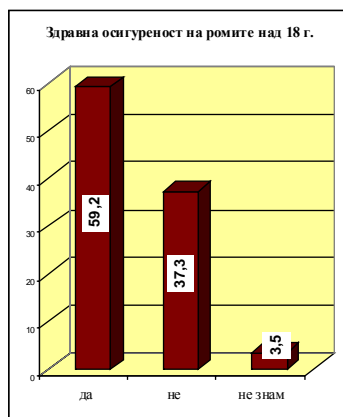
- Конституцията на Република България;
- Закон за защита от дискриминация;
- Национален план за действие за защита от дискриминация;
- Рамкова програма за равноправното интегриране на ромите в българското общество;
- План за действие за изпълнение на Десетилетието на ромското включване;
- Закон за здравето;
- Закон за здравното осигуряване;
- Национална здравна стратегия;
- Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства;
- План за действие към здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства;
- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 година.

### **Кратко представяне на основните проблеми със здравната интеграцията на ромите**

В настоящия период на провеждане на здравна реформа се наблюдават изключително негативни тенденции, свързани със здравословното състояние на лицата от ромски произход: висока заболяемост, висока смъртност, ниска продължителност на живот. Средната продължителност на живот на ромите е с повече от 10 години по-ниска в сравнение със средната за

страната. Най-високият пик на смъртността при тях е между 40–49 г., като основни причини са сърдечно-съдовите и мозъчно-съдовите заболявания. Ромите споделят, че медицинският персонал проявява липса на чувствителност по отношение на техните различни културни нагласи и традиции. Ромите рядко прибягват до превантивно медицинско обслужване и разчитат твърде много на спешната медицинска помощ. Мнозинството роми живеят при лоши жилищни условия. Често те населяват бедняшки квартали (гета), разположени в покрайнините на градовете или селата. Обикновено те са с лоша инфраструктура и условията в тях водят до рискове за здравето на населението, което живее там.

Според изследване на Институт „Отворено общество“ – София от месец октомври 2007 г., повече от половината запитани роми определят здравето си като „задоволително“, „лошо“ или „много лошо“. Това е с 12% повече от среднотатистическия показател за страната според данните на Евробарометър за България. (Евробарометър отчита, че към края на 2006 г. общо около 40% от българите определят като „задоволително“, „лошо“ или „много лошо“ здравното си състояние. Същото изследване показва, че близо една трета са здравно неосигурени (37,3%), въпреки че голямата част имат лични лекари (83,4%).<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Ромите в България – информационен справочник, с. 40–42.

## **Предизвикателства и проблеми**

Здравното състояние на ромската общност има тенденция към постоянно влошаване, независимо от факта, че някои роми в градските общности (особено децата) ползват здравното обслужване. Като най-важна част от целия спектър от проблеми и предизвикателства могат да се открият:

- Висок дял на здравно неосигурени лица;
- Липса на алтернативни форми на здравно обслужване и/или въвеждане на минимални пакети здравни услуги при здравнонеосигурените;
- Продължаващи проблеми с обучението, квалификацията и особено назначаването на здравните медиатори;
- Обвързване на здравните осигуровки със социалните помощи: това се оказва един сериозен проблем;
- Липса на ефективна здравна профилактика;
- Липса на специализиран индивидуален подход към болните;
- Липса на здравна информираност на ромската жена.

### **Институционална и нормативна обезпеченост на процеса на интеграция в здравната сфера**

През септември 2005 г. Министерски съвет одобри Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи на етническите малцинства: на практика това бе един от първите документи, одобрени от тогавашното правителство. Изработването на тази Стратегия бе резултат от активната работа на представители на Министерство на здравеопазването, НПО, работещи в здравната сфера и експерти (включително ромски здравни експерти, напр. д-р Желязко Манолов и д-р Стефан Панайотов). Беше приет и План за действие 2005–2007 г. с ясно обозначени източници на финансиране.

В същото време в Министерство на здравеопазването не бе изградена административна структура, занимаваща се с изпълнението на Здравната малцинствена стратегия: няма специална Дирекция или Отдел; най-близо “звучаща” е Дирекция “Национална здравна политика” – сектор “Стратегии, политики, про-

грами и проекти”. Това, както и непредоставянето на очакваното финансиране се оказаха важни фактори за формалното изпълнение на Здравната стратегия през анализирания период.

При реализирането на различни програми и проекти обикновено ромите са целева група. Не се търсят ефективни механизми за овластяване и реализация на проектите и програмите от самите роми (с изключение на Компонент 5 на Програмата за превенция на ХИВ/СПИН, туберкулоза и малария и здравните медиатори).

Един от ключовите пролеми е осигуряването на необходимите ресурси (материални и нематериални) за подобряване здравето на ромската общност. Здравните проблеми на ромската общност не са нещо строго специфично, различно и отделно от здравните проблеми на населението на България. Факт е, че неблагоприятните характеристики на здравето са по-силно изразени сред хората от ромската общност, било то поради социално-битови традиции или поради по-силно изразеното въздействие на отрицателните социално-икономически фактори.

### **Основни инициативи в здравната сфера през 2007 и 2008 г.**

През октомври 2008 г. Министерският съвет одобри Национална здравна стратегия 2008–2013: документ, който бе изготвян през предходните две години и чиято важност за развитието на здравната реформа не може да бъде подценена. Определени части от него визират ефектите от бедността върху здравето.

„Бедността и болестите образуват порочен кръг, като при това бедността се явява не само основна детерминанта на неблагоприятния здравен статус, но и негово потенциално следствие. Бедността се асоциира с по-кратка очаквана продължителност на живота, висока детска смъртност, повишен риск за заразяване от някои инфекциозни заболявания (преди всичко туберкулоза и СПИН), по-високи нива на употреба на различни вредни вещества (тютюн, алкохол и наркотични средства), по-високо ниво на разпространение на хроничните неинфекциозни заболявания, на депресивните състояния, на самоубийствата, по-чести актове на антиобществено поведение и насилие, а също

и по-изразено и дълготрайно въздействие на вредни фактори на околната среда.

Особено силно е влиянието на бедността върху младежта, поради пряката връзка на този социален феномен със здравето състояние и такива социални проблеми, като насилието, самоубийствата и злоупотребата с психоактивни вещества. Както безработицата, така и неувереността от запазването на работното място, оказват неблагоприятно въздействие върху здравето, повишава риска от психологически и физически нарушения и самоубийства.”

„Проблемът с бедността в градовете се характеризира с нарастване на числеността на градската бедност и значително обществено разслоение вътре в градовете. Бедната част от градското население в по-голяма степен е подложена на риск от болести, поради това, че в редица случаи са налице лоши жилищни условия, липса на оптимална инфраструктура, непълноценно хранене, емисии на вредни вещества и др. За част от тези хора е характерен и ограничен достъп до медицинска помощ и стоки, свързани със здравето, поради дефицит на средства и по този начин нередко те се оказват социално дезадаптирани.”

Въпреки това Националната здравна стратегия не третира проблемите на здравната интеграция на ромите и по същество не включва нито един от важните елементи на Здравната малцинствена стратегия. Само по себе си това не е прецедент: аналогична бе ситуацията с приетата през 2006 г. Национална програма за развитие на училищното образование, която по същество не включваше нищо от Стратегията за образователна интеграция. Липсата на т.нар. „mainstreaming”, т.е. включване на проблемите на ромската интеграция в основните документи, визиращи съответната сфера (здравеопазване, образование и др.), индикира ниска степен на политическа готовност за изпълнение на интеграционните политики.

### **Преодоляване на неравенствата в здравеопазването**

Равният достъп до медицинска помощ, заедно със солидарността в действията, са основополагащи елементи в политиката на СЗО и на всяка държава-членка на Европейския съюз. Пови-

шената чувствителност към социалните детерминанти на здравето определя специалното внимание, което се отделя на лицата от уязвимите групи – етнически малцинства и хора с увреждания.

Отличителни белези на здравния статус на лицата в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, са по-високата заболяемост и смъртност (особено детска смъртност), както и по-ниската продължителност на живота. Основно това касае ромската етническа общност. Основните причини за влошения здравен статус на лицата, принадлежащи към етническите малцинствени общности, са *бедността и нездравословният начин на живот*. Бедността сред лицата от ромската и турската етническа общност е съответно 11 и 3 пъти по-разпространена, отколкото сред българите.

Достъпът до медицинска помощ за лицата в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства, е ограничен значително и от обстоятелството, че общопрактикуващите лекари не познават и не се съобразяват в необходимата степен с етнокултурните особености на тези общности.

Нездравословният начин на живот на лицата в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства, е свързан с висока честота на основни рискови за здравето фактори, като непълноценно хранене, тютюнопушене, злоупотреба с алкохол, употреба на наркотични вещества и др.

Освен това голяма част от лицата, принадлежащи към етническите малцинства, особено ромите, живеят на територии с неизградена инфраструктура, с липса на водоснабдяване и канализация. Това обуславя и високата честота на някои инфекциозни заболявания в тези общности, вкл. и тяхното епидемично разпространение. Заедно с това обхватът на децата от тези общности с плановите имунизации, провеждани у нас, е по-нисък от необходимото.

Една от основните задачи в тази област е прилагането на *защитни мрежи* със съответното им адекватно финансиране по отношение на лицата, принадлежащи към етнически малцинства, утвърждаване длъжността на здравния медиатор като

координираща фигура между здравните институции и малцинствените групи и общности.

Заедно с това, за бъде осигурен равен достъп до здравни услуги на тези лица, трябва да бъдат успешно изпълнени следните по-важни задачи:

- ✓ Доближаване на практиките за първична и специализирана помощ до кварталите, населени предимно с български граждани от ромски и турски произход.

- ✓ Включване в учебните програми на медицинските университети и колежите на специализирани модули за изграждане на специфични умения за работа с етническите малцинства.

- ✓ Придобиване на необходимите знания и умения, както и изграждане на мотивация сред общопрактикуващите лекари и медицинските сестри за работа с пациенти, принадлежащи към етническите малцинства, както и запознаване с техните етнокултурни особености.

- ✓ Повишаване информираността на лицата в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства, относно техните права като пациенти и за видовете медицински услуги, които са им гарантирани безплатно.”

През разглеждания период подобни *защитни мерки* бяха изключение, реализирано преди всичко в рамките на програма ФАР и много по-рядко със средства от държавния бюджет. Едно от малкото изключения бяха профилактичните и скрининговите прегледи на здравнонеосигурени лица за профилактика и ранно откриване на белодробни заболявания през декември 2007 г., организирани в изпълнение на Плана за действие към Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства. Кампанията беше реализирана със заповед на министъра на здравеопазването и за изпълнението ѝ бе утвърдена сума по дейност „Национални програми” по бюджета на Районните центрове по здравеопазването. Прегледите трябваше да бъдат реализирани в много бърз порядък (от 10 до 24 декември), като в повечето случаи те трябваше да обхванат голям брой неосигурени, което предопределяше ниската им ефективност.

Въпреки безспорната си необходимост кампанията беше съпътствана от редица пропуски и организационни проблеми:

- Неподходящо избраното време за провеждане на кампанията (в самия край на годината, по време на празнуването на Коледа, Байрам и Нова Година);
- Липса на актуална информация за здравнонеосигурените лица – Регионалните центрове по здравеопазване бяха принудени да се лутат между три институции (РУСО, НОИ, РЗОК) в опит да намерят актуални данни за здравно неосигурените лица. В резултат от това лекарите, участващи в прегледите, бяха снабдени със списъци на здравнонеосигурени лица, които не бяха актуализирани и съдържаха много неточности.

*Аз от десет години не ходя на работа и пак ме нямаше в списъка [на здравно неосигурените]. Отидох, казах си името. Те ми казаха: “Няма те в списъка – ти си осигурена” и ме върнаха. А пък аз не съм [осигурена].*

Допълнителна трудност се оказа идентифициране на местата, където да се проведат изследванията. Въпреки това някои РЦЗ показаха изключителна гъвкавост за постигане на максимална ефективност на кампанията.

*Първо поискахме справка от РУСО, която ни бе отказана, след което се обърнахме към Териториалното поделение на НОИ. Оттам ни препратиха към РЗОК. Така нито една от трите институции не ни предостави никакъв вид информация, която на нас ни бе необходима. РУСО ни казаха да се обърнем към Териториалното поделение на НОИ, те ни казаха да се обърнем към Централното управление на НОИ, които едва през месец Януари ни предоставиха отговор, който гласеше, че те препращат данните към НЗОК. От НЗОК би следвало да се пращат в РЗОК, но от РЗОК така и досега отговор не получихме – нито устен, нито писмен. Ние знаем, че всички общопрактикуващи лекари ежесечно получават листа със здравнонеосигурените от техните практики. Самите лекари си знаят кои са им пациентите без здравни осигуровки. За да бъдем максимално обективни, поискахме от Териториалното статистическо бюро данните от послед-*



*ното преброяване на населението през 2001 година. Данните, които поискахме са за самоопределянето на хората при преброяването. Те ни предоставиха данни за самоопределянето на хората по всички населени места в областта. Така ние открихме населените места с най-голям брой малцинствени етноси и започнахме да се свързваме с лекарите по тези места. Питахме ги дали биха желали и могли да се включат в кампанията за такъв период от време. Имаше и откази, но бяха единици, които казваха, че са много натоварени и не желаеха да поемат ангажимент, за който не би им стигнало времето. Тези, които пожелаха, ги извикахме на обща среща, за да обясним какво представлява кампанията, какво се иска от тях и да сключим договорите с тях.*

*Представител на РЦЗ*

- Не беше предвиден механизъм (с малки изключения) как да бъде достигната самата целева група на кампанията, както и какви подходи биха били най-ефективни, за да бъдат достигнати максимален брой хора. На много места прегледите първоначално са извършвани в областните диспансери за ПФЗС. Такъв е случаят в Стара Загора. След отчитане спецификата и невъзможността да бъдат реализирани, РЦЗ съвместно със сдружение „Свят без граници” вземат решение мобилен камион с флуорограф да се изнесе на терен в квартал с обособено население от уязвими и малцинствени групи. С активната организация на сътрудниците на Сдружението, здравните медиатори и доброволци са мотивирани до средата на месец януари 2008 г. да се изследват повече от 250 души от ромската махала.

Разбира се, някои от Регионалните центрове по здравеопазване успяха да намерят най-адекватния механизъм за достигане на повече здравнонеосигурени лица. Така например, в област Шумен информацията за кампанията е изпратена по всички официални и неофициални канали: регионални медии, представители на професионални организации, служители в администрацията, формални и неформални лидери от общността. Белодробните прегледи са обявени на сайта на РЦЗ,

изпратена е информация до всички регионални медии, които да я излъчат в емисиите си. Директорът на РЦЗ участва в предаване по Телевизия Шумен. Областната управа оказва съдействие, като осигури връзка с хора, отговарящи за малцинствата по общини. Известени са всички ромски лидери в Община Шумен и е подсигурано тяхното съдействие. Проведени са информационни срещи в малките общини с кметове и зам. кметове по здравеопазване. Потърсено е и съдействието на Асоциацията на общопрактикуващите лекари, Комплекса за социални услуги за деца и семейства и др.

- Не бяха отчетени културните бариери от страна на самите малцинствени общности, което беше и една от причините за малкия брой желаещи да се прегледат.

*В крайна сметка останах много разочарован от хората, към които е насочена програмата. Тези хора не желаят да бъдат прегледани, нямат никаква мотивация да проверят собственото си състояние...*

ОПЛ

*Защо да ходя да ме преглеждат? Ако ми открият нещо, какво да правя – и без това нямам пари да се лекувам. По-добре да не зная какво ми е – като не зная, няма да се притеснявам. А и кой знае какво ще ми направят докторите...*

*Жена, 54 г., село, ромска общност*

- Не беше предвиден механизъм как да бъдат ангажирани местните формални и неформални лидери, НПО, работещи в общността, за да бъде достигнат максимален брой хора и да се преодолеят негативните предразсъдъци и стереотипи и от двете страни – от страна на самата общност и от страна на служителите в здравната система.

*„Потърсиха ни от РИОКОЗ малко преди коледните празници с молба. „Вашиите хора не идват на прегледите и лекарят бездейства, помогнете ни!“ Отделих двама човека, които три дни обикаляха от къща на къща по списъците да говорят с хората. Оказа се, че мнозина са в чужбина и списъкът не е актуален. Други отидоха, но останаха разочаровани – просто преглед със слушалки. При някои откриха проблеми и ги*

*насочиха към тубдиспансера и това бе добре. Но това, че аз отделих двама човека в период, през който приключвахме проекти и имах нужда от всичките си хора – това не бе компенсирано по никакъв начин. Ако трябва да бъде добър мениджър – трябва тази седмица да не им давам заплата, тъй като не са работили за организацията, а за РИОКОЗ. Добре е в други такива случаи да се заделят средства за мотивационна кампания, а не да се очаква, че ромските организации ще я правят на добра воля.”*

*Лидер на местна ромска НПО*

Според общопрактикуващи лекари, включени в кампанията, тя би била много по-ефикасна, ако формалните и неформалните ромски лидери бяха привлечени предварително:

**– Какво, според Вас, би трябвало да се промени, за да бъде Кампанията по-ефективна?**

*– Популяризирането на начинанието. Има различни стратегии за различни неща. В някои случаи, обаче, общи стратегии действат за много неща. Например съществуват структури на държавно ниво, където някой плаща на някого, за да свърши нещо, обаче този някой плаща на някой друг, за да свърши работата. В този случай може би много по-ефективно щеше да бъде, ако преди стартирането на програмата бяха привикани лидерите на малцинствените общности, хора, на които се има доверие. Нямахме да е зле на тези хора да им беше платено, за да говорят с техните общности и да им обяснят значението на това, както и да ги подбутнат да го направят.*

*ОПЛ*

- Не навсякъде обаче общопрактикуващите лекари и специалисти бяха мотивирани да проведат ефективна кампания. Някои от тях разчитаха здравнонеосигурените лица сами да посетят кабинетите, които в тези случаи се намираха и извън кварталите с компактно малцинствено население. Не липсваха и случаи, при които общопрактикуващите лекари подхождаха с открито нежелание. В един от случаите единственият начин, използван от ОПЛ в голям областен град за достигане на здравнонеоси-

гурени лица от етническите малцинства, е *“всичките прегледи се извършват в поликлиниката, където е и кабинетът ми. Аз казвам на пациентите си да казват на хората за кампанията, но въпреки това никоой не идва. Едва 7 се явиха и бяха прегледани.”*

- Нередки бяха и случаите, в които здравнонеосигурените дори не бяха наясно със своя статус. В повечето случаи това бяха хора, които работят отскоро и погрешно смятаха, че това автоматично означава, че те са здравноосигурени.
- Не всички лекари разполагаха със специфична техника за прегледите.

В същото време трябва да се отчете, че РЦЗ проявиха своеобразна гъвкавост при провеждане на кампанията: удължиха графика ѝ до края на януари 2008 г., пренасочиха прегледите към места с по-голяма нужда от такива. Остава обаче основният въпрос: При констатирани белодробни заболявания (с изключение на туберкулоза, чието лечение се поема от държавата) на здравнонеосигурените какво ще се случи оттук нататък с тяхното лечение?

Целта на препоръките, следващи по-долу, е да направят подобен тип инициативи по-ефективни и ефикасни:

- Да се предвиди механизъм за реалното включване (включително и с предоставянето на финансови ресурси) на представители на ромски неправителствени организации, имащи необходимия опит в предоставянето на здравни услуги сред уязвими групи, при плануването на мероприятия, стратегии и кампании, за да се гарантира както поемането на отговорност от страна на ромската общност, така и да бъдат отчетени съответните специфички на общността;
- При плануването на мероприятия и кампании да се даде постижим срок и постижим брой очаквани прегледи, съобразени с времето на провеждане (не и през зимните месеци);
- По-добра предварителна подготовка на организиранията кампании: създаване на необходимата информационна

база данни, подготовка на различните действащи лица, участващи в кампанията (ОПЛ, специалисти, структури на МЗ, НПО, медии и др.), предварителна теренна информационна кампания в общността;

- В кампаниите като медицински лица да е включен персонал, който не е дискриминационно настроен към ромската общност.

### **Основни проекти по програма ФАР, насочени към здравна интеграция през 2007 и 2008 г.**

Програма ФАР (PHARE) бе основен финансов инструмент на Европейския съюз за сътрудничество със страните от Централна и Източна Европа при подпомагане на прехода им към пазарна икономика и демокрация. Програмата бе създадена през 1989 г. с цел подпомагане процеса на преход в Полша и Унгария, а по-късно е приложена и в други страни. След 1998 г. приоритетите на програмата бяха съществено променени, като нейна основна цел стана подготовката на страните-кандидатки за присъединяване към ЕС. За България програма ФАР обхващаше основно две програми: Национална програма и Програми за трансгранично сътрудничество (ФАР-ТГС). С оглед на това, че изпълнението на Рамковата програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество бе определена като една от краткосрочните цели в Партньорство за присъединяване, част от средствата по програма ФАР бяха насочени към подпомагане на процеса на ромска интеграция. Здравната интеграция бе един от приоритетите.

През анализирания период бяха изпълнявани три проекта по програма ФАР, имащи отношение към здравната интеграция на ромите: BG2003/004-937.01.03 „Осигуряване на здравеопазване и образование за ромското население”, BG 2004/016-711.01.03 „Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствените групи в неравностойно положение със специален фокус върху ромското малцинство” и BG 2005/017-353.01.03 “Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствените групи в неравностойно положение със специален фокус върху ромското малцинство”.

**ФАР 2005: BG 2005/017-353.01.03** – “Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствените групи в неравностойно положение със специален фокус върху ромското малцинство”

**Обхват на проекта:** Здравният компонент на проекта се реализираше на национално ниво в сътрудничество с НССЕДВ, МЗ и Управляващия комитет на проекта. По-голяма част от Задача 2 и цялата Задача 3 се изпълняваха в 6 целеви области във взаимодействие с РЦЗ и областните ССЕДВ.

**Продължителност на проекта:** 02/2008 – 05/2009

**Бюджет :** 800 000 Евро

**Партньори :** Консорциум БВИ, състоящ се от Бернар Брунс Интернешънъл (Франция) – водещ, и членове Фондация ЕКИП (България), GVG (Германия) и Научно дружество за социална медицина, информатика и здравен мениджмънт (България).

**Целева група (преки):**

- Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси (НССЕДВ) и Дирекция „Етнически и демографски въпроси” (ДЕДВ) към Министерския съвет;

- Министерство на здравеопазването (МЗ);

- Представители на Регионалните инспекторати за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ), Регионалните центрове по здравеопазване (РЦЗ), Регионалните съвети по здравеопазване;

- Здравни специалисти;

- Общински социални експерти;

- Здравни медиатори;

- НПО, работещи по здравни проблеми, изпълняващи кампании за здравна промоция и превантивни мерки;

- Етнически малцинства в неравностойно положение с фокус върху ромското население в пилотните области.

**Непреки:** Регионални и местни власти, училища, местни общности, други социални партньори и заинтересовани страни.

**ЦЕЛИ НА КОМПОНЕНТ „ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ”**

- Да се подобрят здравните програми за етническите малцинствени групи със специален фокус върху ромите;

- Да се подпомогне изпълнението на програмата за скрининг и ранна диагностика на туберкулоза, онкологични, сърдечно-съдови и наследствени заболявания с мобилно оборудване;
- Съвместно с местните и регионалните заинтересовани страни да се подготви и проведе кампания за промотиране на здравето, адресирана към етническите малцинства в неравносечно положение със специален фокус върху ромите;
- Да се проведе допълнително обучение на здравни специалисти, социални работници и НПО за работа с ромски общности;
- Да се оценят нуждите и да се проучат възможностите за надграждане на Националната информационна и мониторингова система с оглед на спецификите на здравния статус на етническите малцинствени общности в неравносечно положение с фокус върху ромите.

#### ЗАДАЧИ НА КОМПОНЕНТ „ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ”

**Задача 1:** Изработване на цялостна програма и подробен план за действие за скрининг и ранна диагностика на етнически малцинства в неравносечно положение, във връзка с изпълнението на националните здравни програми.

**Задача 2:** Създаване на механизъм за кампании за цялостна здравна промоция и превантивни здравни грижи, адресирани към етнически малцинства в неравносечно положение със специален фокус върху ромското малцинство на местно ниво. Осъществяване на кампанията в 6 целеви области; Обучение на 100 представители от 28 административни области – от РИОКОЗ, РЦЗ и НПО, за подготовка и провеждане на кампании за промоция на здравето и превантивни мерки, насочени към ромските общности; обучение на 50 общински социални експерти в 6 целеви области.

**Задача 3:** Съдействие за изпълнението на програмата за прегледи с мобилни екипи за скрининг и ранна диагностика на туберкулоза, онкологични, сърдечно-съдови и наследствени заболявания: създаване на и работа с 6 координиращи екипа; обучение на членовете на координиращите екипи и на мобилните единици.

**Задача 4:** Анализ и оценка на потребностите и проучване за приложимостта с цел усъвършенстване на Националната система за здравна информация и мониторинг с оглед на здравния

статус на етническите малцинства в неравностойно положение със специален фокус върху ромите.

Изпълнението на тези проекти се сблъска с аналогични проблеми, които възпрепятстваха в голяма степен тяхната успешна реализация. Един от проблемите бе забавянето на доставките на мобилна техника. Изпълнението на т.нар. „меки мерки“, т.е. прегледите на роми и други групи в неравностойно положение, зависеше в много голяма степен от навременното доставяне на скъпа мобилна техника, закупена по програма ФАР. Там бе налице сериозно забавяне, което създаде сериозни проблеми пред консорциумите, реализиращи „меките мерки“. Друг подобен проблем бе непредоставянето от Министерство на здравеопазването на част от предвидените средства за консултативи при провеждането на прегледите. Трети проблем бе пасивността на Министерство на здравеопазването при гарантиране на финансирането на длъжността „здравен медиатор“.

Тези проблеми в много от случаите обезкуражаваха изпълнителите на посочените проекти, като създаваха сред ромската общност усещането за перманентна корупция.

„Хвърлихме големи усилия да мотивираме хората да участват в прегледите: срещи, разговори, дискусии... Понякога е много трудно да убедиш някой, който си мисли, че е здрав, в това колко тежки заболявания може да носи. И когато трябваше да започнат прегледите, се оказва, че техниката я няма. Ние се оказвахме „на топа“: всички упрекваха нас, говореха, че само си гледаме хонорарите и нищо не правим. Ако знаех, че ще се получи така, нямаше да се хвана изобщо...“

Ромски здравен медиатор

Тези проблеми бяха многократно дискутирани на заседания на Управляващия комитет по програма ФАР, на заседание на НССЕДВ, бяха информирани и представители на Европейската комисия. В крайна сметка решение бе намерено, но забавянето доведе до по-ниска ефективност при реализацията на проектите.

Друг важен въпрос, свързан с изпълнението на посочените проекти, бе участието на ромската общност: не само като обект,



но и като активен субект на изпълнението. В консорциумите, изпълняващи проекти по ФАР през анализирания период, не участваха ромски НПО, въпреки че с експертиза в сферата на здравеопазването са поне 10-12 ромски организации, натрупали опит и капацитет в здравната сфера главно чрез изпълнение на проекти в рамките на Програма “Превенция и контрол на ХИВ/СПИН” и ромската здравна програма на Институт “Отворено общество”, Будапеща. Роми бяха повечето областни координатори в избраните областни центрове, но роми не бяха включвани като ключови експерти (с изключение на д-р Ст. Панайотов) по програма ФАР 2003. Предпочетено бе сътрудничеството с роми като личности (основно регионални координатори, не и ключови експерти) пред прякото партниране с ромски НПО с опит в здравната сфера. Въпросът за засилване на ромското участие бе многократно поставян от ромските представители в Управляващия комитет на програма ФАР (П. Георгиев, С. Благоев и Д. Колев), но не получи съществено развитие.

### **Програма “Превенция на ХИВ/СПИН, туберкулоза и малария”, финансирана от Глобалния фонд за превенция на ХИВ/СПИН, ТБ и малария**

Програмата, финансирана от Глобалния фонд, е една от малкото национални инициативи в здравеопазването, които имат специален фокус, насочен към ромската общност. И докато програмата за превенция на ХИВ/СПИН е активна в България от 2003 г., програмата за превенция на туберкулоза стартира от 2007 г. в резултат на бързо нарастващия процент болни от туберкулоза сред ромската общност. И двете програми включват специален компонент (Компонент 5), насочен към ромска общност. В тази връзка трябва да отбележим, че Националната програма за превенция и контрол на туберкулозата в Република България (2007 – 2011) (за разлика от аналогичната програма за превенция на ХИВ/СПИН) отчита по-високия риск към заболяването сред ромската общност и нуждата от целенасочени действия.

Първоначално моделът на проекта е апробиран в Кюстендил, София, Видин, частично в Русе, в Скопие и след това е

мултиплициран в 10 града в България. Логиката на интервенцията е да се приложат най-добрите практики за ограничаване на рисковото поведение. Услугите, които се предоставят, са свързани с обучение на здравно-образователни и лидерски групи, индивидуални здравни консултации и насочване към здравни и социални служби. Акцентът на обучението в лидерски групи е придобиване на умения за предаване на информация и консултиране на връстници в неформални младежки приятелски групи. В групите се включват представители на общността във възрастовата група 12–25 години. Екипите на неправителствените организации чрез дейностите в здравно-социалните центрове и на терен работят за промяна на нагласите в общността, здравна просвета, превенция на заболяванията, предавани по полов път, за улесняване достъпа на представителите на ромското малцинство до здравните и социалните служби, като предоставят минимален стандарт на качество на услугата. Пет здравно-социални центъра за ромската общност функционират в градовете Бургас, Варна, Стара Загора, Пазарджик и Видин в рамките на Компонент 5 „Превенция на ХИВ в ромската общност”. Програмата също така поддържа финансово центрове в София, Сливен и Пловдив. Закупени и оборудвани са 2 мобилни медицински кабинета, които се стопанисват от ромски неправителствени организации. За периода 2004 – 2007 г. са достигнати общо 21 683 нови представители на ромска общност по Компонент 5 на Програмата; създадени са 8 центъра, базирани в ромска общност (Бургас, Варна, Видин, Пазарджик, Пловдив, Сливен, София и Стара Загора), общо 12 мобилни медицински кабинета към неправителствени организации са подкрепени финансово за достигане на представителите на уязвимите групи;

Както беше отбелязано и по-горе, програмата е една от малкото инициативи, която не само има специфичен фокус към ромската общност, но и инвестира в повишаване на капацитета на ромски организации, работещи в тази сфера. Нещо повече, програмата еволюира към все по-активното включване на ромските организации не само като подполучатели на средства, но и като активни фактори, участващи в различни меха-

низми на Програмата. Седем от деветте организации, подполучатели по Компонент 5 “Превенция и контрол на ХИВ/СПИН сред ромски общности”, са ромски организации. Една от ромските организации, представлявана от д-р Стефан Панайотов (Фондация “Здравето на ромите” – Сливен), е представител на Компонент 5 в Националния координационен комитет по ХИВ/СПИН и туберкулоза. През периода 2007–2008 г. трябва да се отчете и развитие на съгласувателните процедури с ромските НПО относно формирането на бюджета и идентифициране на нови акценти в работата, въпреки че все още липсва представителство на ниво СУП (Структура за управление на програмата).

През м. юли 2007 г. Глобалният фонд за борба срещу СПИН, туберкулоза и малария покани България да **участва в процеса по оценка за квалификация на грант BUL-202-G01-H-00 за Програма „Превенция и контрол на ХИВ/СПИН”** за финансиране съгласно новосъздадения механизъм за продължаване на финансирането (Rolling Continuation Channel). Този механизъм се прилага само за грантове, които са получили 4 последователни отлични оценки за финансово и програмно изпълнение през последните две години. Механизмът за продължаване на финансирането цели да се осигури **по-дългосрочно отпускане на средства на добре изпълнявани програми и правилно усвояваните грантове**. Главната цел на това предложение за продължаване на финансирането е да допринесе за ограничаване на разпространение на ХИВ сред населението и подобряване качеството на живота на хората, живеещи с ХИВ.

Основни целеви групи на втората фаза на Програмата са инжекционно употребяващи наркотици, мъже, които правят секс с мъже, млади хора от ромска общност (на възраст 15–25 години), които са с по-висок риск, лица лишени от свобода, мобилни групи, млади хора в риск (на възраст 15–24 години), хора, живеещи с ХИВ. Основен аспект при разширяването на интервенциите, заложен в това проектно предложение, е укрепването на система на общественото здравеопазване както на национално, така и на регионално ниво, като всички 28 Регионални инспекции за опазване на общественото здраве ще бъдат поэтапно включени в провеждането на интегрирани био-

логични и поведенчески проучвания, както и в цялостния механизъм за управление на местно ниво.

Специфичните области на предоставяне на услуги и дейности на програмата за превенция на туберкулоза са обособени в и подчинени на **5 оперативни цели**:

- **Оперативна цел 1:** Осигуряване на ефикасно управление и координация на Националната програма по туберкулоза;
- **Оперативна цел 2:** Повишаване на ефективността на диагностиката и лечението на туберкулозата в България;
- **Оперативна цел 3:** Намаляване на разпространението на туберкулозата в затворите в България;
- **Оперативна цел 4:** Разширяване на достъпа до грижи за туберкулоза за групите във висок риск – бежанци и търсещи убежище; имигранти; млади хора в риск; инжекционно употребяващи наркотици; лица с алкохолна зависимост;
- **Оперативна цел 5:** Разширяване обхвата в ромска общност на ефикасни грижи за туберкулоза.

Наличната информация определя ромската общност като една от най-уязвимите в България по отношение на туберкулоза. Бедността сред ромите е 11 пъти по-висока в сравнение с етническите българи. Степента на безработица в ромска общност е между 70 и 90%, а около 46% от тях не са здравно осигурени и това значително намалява достъпа на групата до лекари и здравни услуги.

Туберкулозата сред ромското население често е съпроводена от други хронични заболявания, които увеличават риска от предаване на инфекцията. Според последните проучвания, проведени в 17 големи града, пациентите с туберкулоза в ромска общност са 50% от всички случаи на туберкулоза в България, което предполага висока заболеваемост в общността и допринася значително за нарастване на броя на новите случаи.

Програмата предвижда включването на 40 сътрудника на терен от 18-те допълнителни региона, които да осъществяват скрининг за откриване на случаи със съмнение за туберкулоза, насочване към съответните здравни заведения за изследване и

лечение, подкрепа при осъществяване на стратегията по DOT за пациенти с туберкулоза в продължителна фаза, специфично консултиране и мотивиране на семействата и контактните; образователни дейности в ромска общност по отношение лечение и превенция на туберкулозата и подкрепа за пациентите. С цел да се осигури устойчиво намаляване на броя на прекъснатите пациенти в продължителна фаза на лечението на същите ще бъдат предоставяни допълнителни стимули и транспортни карти.

Основните очаквани резултати включват:

- Предоставяне на продължително обучение за предоставяне на услуги за поддържане обема и ефективността на грижите за ограничаване на туберкулозата в ромска общност;
- 31 000 представители на ромска общност да бъдат скринирани за риск от заразяване с туберкулоза през 5-те години на проекта;
- 4600 роми да бъдат насочени към съответните здравни заведения за изследване на хранка или друго медицинско изследване;
- 2950 е очакваният брой на пациентите с туберкулоза от ромска общност, които да бъдат подкрепени по време на лечението в продължителна фаза.

По Компонент 5 “Подобряване откриването на случаи и успеха при лечението на туберкулозата в ромска общност” МЗ вече има договори със следните организации:

1. община Бургас – фондация “Областен ромски съюз”
2. община Варна – сдружение “Съучастие”
3. община Видин – сдружение „Заедно 2000”
4. община Кюстендил – сдружение”ЛАРГО Либерална алтернатива за ромско гражданско общество”
5. община Пловдив – фондация “Панацея”
6. община Сливен – фондация “Здравето на ромите”
7. община Стара Загора – сдружение “Свят без граници”
8. Столична община – фондация “Инициатива за здраве”

Въпреки значително по-сериозната ангажираност на Програмата по отношение на ромското участие, и тя, подобно на

Програма “Превенция и контрол на ХИВ/СПИН”, определя на ромските (а и неромските) НПО ролята само на подполучатели, т.е. те приемат философията и методологията на Програмата, но не участват директно в подготвянето ѝ. През 2008 и 2009 г. бе използван съгласувателен режим и възможност за даване на предложения от страна на ромските НПО, но ромски експерти не са включени при подготвянето на крайните предложения. Това предполага интензифициране на текущите консултативни процеси между СУП и ромските НПО относно адаптирането на програмата към различните специфики сред ромската общност с оглед подобряване на ефективността.

### **Концепцията за здравните медиатори**

В периода 2003–2007 г. в рамките на три проекта са обучени и сертифицирани общо над 113 здравни медиатори. От тях работят понастоящем 92.

Въвеждането на здравния медиатор е нов подход за България, но той е успешно въведен и е доказал своята ефективност в други страни за подобряване достъпа на малцинствата и особено на ромското малцинство до здравните и социалните служби и преодоляване на дискриминационните нагласи към тях. Използван е опитът на румънската ромска организация „Романи Крис” и Министерството на здравеопазването на Румъния.

От изключително значение бе представянето на длъжността на здравния медиатор както в общността, така и пред общопрактикуващите лекари, здравните и социалните институции, местната власт. По този начин кметове от общини като Шумен, Никола Козлево, Тервел, Шабла, Каварна, Нови пазар, Якимово, Монтана и други демонстрираха желание за обучение на здравни медиатори. Някои кметове дори заплатиха от общинските си бюджети за обучението, което стартира през февруари 2008 година в Пловдивския медицински колеж. В началото на 2008 година обаче имаше прехвърлени бройки за здравни медиатори в общини, където няма такива обучени, а в други общини, където има работещи здравни медиатори бяха съкратени бройките. След активната намеса на Националната мрежа

на здравните медиатори и подкрепа на други граждански организации списъкът със здравните медиатори беше коригиран.

## **ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ**

### **Изводи:**

1. Засилва се тенденцията по отношение на някои специализирани програми на Министерство на здравеопазването да се залагат целенасочени дейности за подобряване на здравния статус на ромската общност.

2. Експерти роми и ромски НПО, работещи в сферата на здравеопазването, все още се включват предимно на най-ниското изпълнителско ниво в инициативи и консорциуми, изпълняващи проекти, насочени към ромско здравеопазване.

3. Не е налична достатъчна прозрачност/участие при осъществяването на инициативи, насочени към здравеопазването на представители на етническите малцинства и най-вече ромите. Това не позволява адекватно мониториране и оценка на резултатите.

4. Няма общодостъпни данни за приет План за действие за 2008–2009 г. към Здравната стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства или, ако има, ромските НПО, работещи в сферата на здравеопазването, не са били консултирани в процеса на изготвянето му.

### **Препоръки:**

1. На здравето и здравеопазването на ромската общност следва да се гледа като на особен и изключително сериозен приоритет на държавна политика.

2. Ромски експерти и неправителствени организации да бъдат включени на всички нива на планиране, реализиране, мониторинг и оценка на здравните политики, насочени към ромска общност.

3. Да се разкрият лекарски кабинети (поликлиники) в непосредствена близост до общността; да се осигури възможност за мобилни екипи за достъпни здравни услуги в гетата.

4. Да се обучи здравният персонал за спецификите на ромския етнос и за преодоляване на дискриминационните нагласи, за да е възможно подходът на лекаря да е съобразен с културните особености на пациента.

5. Да се изготвят и реализират финансово обезпечени стратегии за здравни превантивни и лечебни дейности от страна на общините.

6. Да се създаде Консултативен съвет за интеграция на ромите в сферата на здравеопазването към МЗ с консултативни и мониториращи функции относно основни инициативи и проекти, свързани с подобряване здравния статус на ромите.

7. Да се утвърди и развие ресурсният капацитет на ромските НПО, работещи в здравната сфера чрез продължаващо обучение, усъвършенстване на експертизата, работата в мрежа и партньорство с оглед на повишаване на ефективността и прозрачността на реализацията на проекти и инициативи, свързани с подобряване здравния статус на ромите.

8. Да се приеме План за действие към Здравната стратегия за лица в неравносечно положение, принадлежащи към етническите малцинства в неотложен порядък, заедно с Рамковата програма за интеграция на ромите в българското общество с оглед осигуряване непрекъснатостта на плановете за действие, съобразени с Плана за действие на декадата на ромското включване 2005–2015 г.

9. Да се еманципират здравноосигурителните вноски от получаването на социални помощи.

10. Да се въведе предоставянето на достатъчен минимален пакет от здравни услуги по общини за хора с прекъснати здравноосигурителни права. Очакваните ефекти биха били, от една страна подобряване на достъпа до здравеопазване за здравно-неосигурените, а от друга – стимулиране включването в здравно-осигурителната система с оглед получаването на по-разширения пакет от здравни услуги.

11. Да се развият програми, касаещи социално значими заболявания – ТБ, сърдечно-съдови, диабет, епилепсия, ехинококоза и др., с оглед увеличаване ефективността на тези програми сред ромите.



12. Да се осигурят периодични – сравнителни и дезагрегирани, статистически данни за здравния статус на ромската общност с оглед идентифициране на ефективни стратегии и политики.

13. Да се идентифицира и интензифицира ефективен модел на здравна профилактика и промоция на здравето сред ромската общност чрез активното участие на ромски НПО, работещи в сферата на здравеопазването и здравното застъпничество.

14. Да се въведе здравното образование в училищата и адаптирана система за ефективно разпространение на здравни знания в извънучилищна среда.

15. Да се въведат т.нар. “социални поликлиники” за обслужване на социално слаби семейства чрез предоставяне на минимално-достатъчен по обем пакет от здравни услуги.

16. Да се осигури устойчивостта, продължаващото обучение и създаване на регистър на здравните медиатори.

17. Да се развият обучителните програми в медицинските колежи и институти, подготвящи бъдещите специалисти за работа с уязвими групи.

## **Публични политики за подобряване жилищните условия на ромите в България**

### **Контекст**

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

Цялостна политика на интеграция, насочена към ромите, липсва. Плановите документи в много от случаите остават неизпълнени поради редица причини, най-често поради липса на финансови инструменти, капацитет за изпълнение на институциите на национално и местно ниво, негативните нагласи на мнозинството спрямо мерки на положителна дискриминация, липса на воля и ресурси от страна на самата ромска общност.

В условията на членство в ЕС и в рамките на новосъздалата се финансова криза начинът на живот на ромската общност в България остава непроменен, като очакванията са негативни предвид на ефекта на световната финансова криза.

Завишените очаквания на обществото спрямо ЕС в посока на подобряване стандарта на живот не се оправдаха. В допълнение, недоверието спрямо публичната администрация се повиши в резултат от спрените през 2008 – 2009 г. европейски фондове поради съмнения за корупция и измами.

В контекста на приближаващите избори за европейски и национален парламент (юни – юли 2009 г.) традиционно темата за интеграция на ромите отново бе дискутирана от политическите партии, без конкретни ангажменти и резултати.

## Основни проблеми

Всяко четвърто жилище в сегрегираниите ромски квартали е незаконно<sup>1</sup>. Това е проблем, провокиран от дългогодишното бездействие от страна на държавата, от една страна, и от друга – от липсата на постоянна трудова заетост, дълбока бедност и от недостатъчността на съществуващия оборотен жилищен фонд. (Само 3% от съществуващия жилищен фонд в страната<sup>2</sup> през 2002 г. е държавна или общинска собственост, като за цялата страна броят на жилищните сгради за същия период е 3 691 787, от които в градовете, където живее 69,6 на сто от населението, те са 2 305 849).

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

Висок е и делът на собствениците на жилища, които не могат да покриват увеличаващите се разходи за издръжка на домовете поради ниски доходи на домакинствата. Според данните на Институт Отворено общество – София от изследването „Здравен статус на ромите“ към края на 2007 г. около 10% от ромските домакинства не разполагат с течаща студена вода. Делът на жилищата без баня, макар и да бележи тенденция на намаляване в сравнение с изследванията отпреди 5 г., все още е твърде висок – всяко второ ромско домакинство няма баня (при положение, че едва под 9% от респондентите твърдят, че в квартала им има функционираща публична баня). За сравнение: по данни на ПРООН и АСА през 2003 г. без баня са около 70% от ромските домакинства, т.е. по този показател е налице известно подобрене, но въпреки това разликите между роми и нероми остават значителни. По данни на ИОО – София и Световната банка от 2007 г. едва под 10% от българските домакинства и 1/3 от турските домакинства твърдят, че нямат баня.

---

<sup>1</sup> Справочник за ромите, Институт Отворено общество – София, 2008.

<sup>2</sup> Национална жилищна стратегия, 2002.

Гарантиране достъпа до комунални услуги и в частност до електроенергия в сегрегираните ромски квартали е едно от основните предизвикателства пред подобряване на жилищните условия на ромската общност. Липсата на регулация на териториите на ромските квартали, лошата техническа инфраструктура и наличието на жилищен фонд, характеризиращ се с лоша топлоизолация на сградите, поставят жителите на ромските квартали в ситуация на уязвимост по отношение на достъпа до електроенергия. Ниският социално-икономически статус на жителите на ромските квартали задълбочава допълнително тяхната уязвимост като потребители на комунални услуги.

### **Инициативи на институциите**

*Министерство на регионалното развитие и благоустройството – основни инициативи и план за действие 2007 – 2008г.*

През март 2006 г. Министерски съвет одобри предложената от МРРБ Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България. През същата година бе разработен План за действие 2006–2007 г. в рамките на Националната програма. В него се съдържат мерки и дейности в съответствие с инвестиционните мерки и мерките за подкрепа от Националната програма. Планът е приет на заседание на Министерски съвет с Решение по Протокол № 19 от 11 май 2007 г.

За осигуряване на организация, контрол и отчитане на изпълнението в Министерство на регионалното развитие и благоустройството бе създадено оперативно звено, чийто ръководител е Директорът на дирекция „Благоустройство, инженерна инфраструктура и ландшафт” и членове – експерти от компетентните дирекции в министерството. Контролът по изпълнението на заповедта бе възложен на ресорния заместник-министър.

Подготвен бе Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията. В съответствие с Устройствения правилник на Министерски съвет и на неговата

администрация проектът бе съгласуван, внесен за разглеждане в Министерски съвет и приет с Решение № 62 от 31 януари 2007 г.

На 12 юли 2007 г. Законът бе приет от Народното събрание и с Указ № 220 от 23 юли 2007 г. на Президента на Републиката бе обнародван в Държавен вестник, бр. 61 от 27 юли 2007 г.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията се подобряват или създават нови разпоредби относно възможностите за урегулиране и благоустрояване на съществуващи застроени поземлени имоти в населени места или части от тях и за урегулиране на нови територии за застрояване със социални жилища. Създадена е възможност за одобряване на специфични правила и нормативи към устройствените планове на населените места, както и за новите територии, предназначени за ниско жилищно застрояване и изграждане на социални жилища.

Една от силните страни на закона е, че той създава предпоставки за урегулиране на ромските квартали, включително на тези, които са извън регулация, чрез приемане на Подробни устройствени планове (ПУП). Въпреки това на този етап общините като цяло не се възползват от тази възможност: зам.-министърът на регионалното развитие и благоустройството Д. Михалевски постави този въпрос на две заседания на НССЕДВ (от юли и декември 2008 г.)

Агенцията по геодезия, картография и кадастър, с финансови средства от други източници, възложи, одобри и вече влязоха в сила кадастралните карти и кадастралните регистри на 22 населени места с компактно ромско население с площ от 116 912 ха и 566 354 имоти. Площта на урбанизираните територии с кадастрални карти е 14 004 ха. Изработени, одобрени и влезли в сила са кадастралните карти и кадастралните регистри на градове с компактно ромско население като: Пловдив (кв. Столипиново), Сливен, Димитровград, Шумен, Харманли, Левски, Царево, Дуранкулак и селата Варвара, Баховица и други. Общата стойност на кадастралните карти и регистри на тези населени места възлиза на 2 621 578 лв., като от тях през 2006 г. са изплатени 405 139 лв.

През 2007 г. е възложено изработването на кадастрални карти и кадастралните регистри за други 10 населени места с компактно ромско население в 9 общини. Това са кадастралните карти на градовете Оряхово, Карлово, Сопот, Завет, райони на Столична община и др.

През 2007 г. се отчита по-голям процент на планирани дейности, съобразно приетият от правителството план за действие 2007–2008 в рамките на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите 2005–2015 г. През същия период Министерство на регионалното развитие и благоустройството отчита прием на 80 предложения от 41 общини за финансиране на инфраструктурни проекти в сегрегирани ромски квартали. Одобрени за финансиране са проекти на 35 общини.

През 2006 г., при разработване на бюджетната прогноза на МРРБ за периода 2007–2009 г., се създаде нова, самостоятелна програма за финансовото осигуряване на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България към “Политика по управление на държавната собственост и жилищна политика”. За 2007 г., по програмния бюджет на министерството в програмата са заложили капиталови разходи в размер на 252 000 лв. Средствата са за благоустройство на техническата инфраструктура в общините Ябланица и Брезник.

През 2006–2007 г. се активираха действията за реализацията на Втора фаза на проект по Рамково споразумение за кредит с Банка за развитие на Съвета на Европа за изграждане на социални жилища и прилежащата инфраструктура за нуждаещи се ромски семейства. Първата фаза от проекта бе реализирана в Пловдив. През 2007 г. експертна група проведе работни срещи и огледи на място на площадки, предложени от тринадесет общини. Въз основа на предварително съгласувани критерии бе направена обективна преценка и определени четири общини – крайни бенефициенти: Пазарджик, Самоков, Раднево и Балчик. Към настоящия момент са проведени процедурите съгласно Закона за обществените поръчки и са избрани изпълнител на строителството и упражняващ строителен надзор на социал-

ните жилища в гр. Пазарджик. Също така вече са стартирани процедурите за избор на изпълнители – инженеринг на социалните жилища в Самоков, Раднево и Балчик. След изпълнение на регламентираните процедури с Банката за развитие на Съвета на Европа се очаква да започне реализацията на посочените дейности.

Това налага предвиждане на средства от Държавния бюджет за българското съфинансиране на проекта<sup>3</sup>.

*План за действие 2008–2009 г.  
към Националната програма*

Правителството прие План за действие 2008–2009 г. към Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в България, с който одобри продължаването на усилията за проектиране и изграждане на техническа инфраструктура – водоснабдяване, канализация, улична мрежа и благоустрояване, както и за изграждане на необходимата социална инфраструктура в районите с компактно ромско население.

Средствата, които се предвиждаше да бъдат вложени в посочените дейности през 2009 г., бяха 20 млн. лв.<sup>4</sup>, като за изминалата 2008 г. те бяха 10 млн. лв. За изготвяне на кадастрални карти и регистри и за специализирани карти в общини с компактно ромско население за 2008 г. Планът предвиждаше над 1 млн. лв., а за 2009 г. – над 2 млн. лв. През 2009 г. бе предвидено проектиране и изграждане на социални жилища (предвидена стойност от 200 000 лв.), както и проектиране и изграждане на нови и реконструкция и преустройство на съществуващи обекти на социална инфраструктура за 300 000 лв. Над 22 млн. лв. за двете години бяха предвидени като инвестиции в благоустройствени дейности, изграждане, реконструкция и ремонт на техническата инфраструктура. За обучение на служители в централни и териториални администрации във връзка

---

<sup>3</sup> Отчет на МРРБ за периода.

<sup>4</sup> Заложеното в Плана за действие бе на базата на предварително заложено искане за финансиране. Впоследствие бяха отпуснати само част от тези средства.

с изпълнението на Националната програма, както на НПО и бенефициенти по програмата, Планът определяше 300 000 лв.

За съжаление бюджетни рестрикции доведоха до неизпълнение дори на сравнително скромните средства, предвидени в Плана за действие. Така например през 2008 г. изпълнението на Националната програма бе финансирано с 10 млн. лв., а през 2009 г. – с по-малко от 12 млн. лв. Това са средства, които биха могли да бъдат използвани за частични ремонти (рехабилитация на улица, водопровод и т.н.), но не и да разрешат инфраструктурните проблеми дори на един ромски квартал

Финансирането на НППЖУРРБ от държавния бюджет бе, както следва:

2006 г. – 256 000 лв.

2007 г. – 10 млн. лв.

2008 г. – 10 млн. лв.

2009 г. – 11 647 000 лв.

С тези средства бяха финансирани проекти за водоснабдяване и канализация в квартали в общините Видин, Дългопол, Провадия, Ихтиман, Дряново, Попово, Панагюрище, Кърджали, Елена, Сливен, Медковец, Борован, Г.Дамяново, Бойчиновци, Кайнарджа, Б.Слатина, Берковица, Вълчедръм, Нови Пазар, Хасково, Ловеч, Криводол, Калояново, Долни Чифлик. По-конкретно, бяха изградени водопроводна мрежа (66 624 л.м) и канализационна мрежа (14 169 л.м). Също така беше подобрена уличната мрежа в ромски квартали в общините Брезник, Шумен, Ябланица, Любимец, Рудозем, Хасково, Омуртаг, Кирково, Първомай, В.Търново, Мъглиж, Струмяни, Г. Оряховица, Иваново, Две могили, Стралджа, Тервел, Борово, Ракиново, Твърдица, Вълчи дол, Върбица, Нови пазар, Оряхово, Котел, Севлиево. В тези квартали бе рехабилитирана улична мрежа (151 851 кв.м) и благоустроени площи (14 814 кв.м).

Според доклад „**Социално-икономическо положение на уязвими етнически малцинства в България**”, НССЕДВ, Договор **МС-80/03.10.2007 г.**

*“Теренните изследвания през 2007 г. в осем големи ромски махали в областни центрове показаха, че на повечето места през последните две-три години са правени ремонти*



на части от канализационната система или са изградени нови части към вече съществуващата. Проблемът обаче е, че в половината от случаите – в Самоков, Сливен (кв. „Надежда“), Пловдив („Шекер махала“ и „Столипиново“), Монтана („Кошарника“) – при изграждането на новите отсечки с канализационни системи са допуснати инженерни грешки и на практика мръсната вода не изтича, а залива улици, дворове и къщи. След като са похарчени стотици хиляди лева, хигиенните условия за много семейства са се влошили. В резултат – ромите от тези махали упрекуват още повече общинските съвети в корупция и институционален расизъм. Когато обществените поръчки са печелени от ромски фирми се оказва, че те обикновено са били на членове на общинските съвети и контролът за качеството на работата им е бил занижен или просто не е осъществяван. “

### **Основни инициативи през 2007 – 2008 г.**

*Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерски съвет*

През периода Националният съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси към Министерски съвет продължи изпълнението на **Многогодишен проект „Подобряване на състоянието и интеграция на малцинствени групи в неравностойно положение със специален фокус върху ромите“:**

По трите фази на многогодишния проект са предвидени дейности за подобряване жилищните условия на ромското население.

**По фаза 1** на многогодишния проект компонент „Жилищни условия“ (с общ бюджет 3 734 000 евро), от които 2 800 000 евро – финансиране по програма ФАР, и 934 000 евро национално съфинансиране, се включва изграждане и рехабилитация на обекти на техническата инфраструктура в квартали, населени предимно с роми. През 2007 г. са започнали дейности на територията на ромски квартали в общините: Пловдив, Пазарджик, Казанлък и Хасково.

**По фаза 2** на многогодишния проект компонент „Жилищни условия“, в края на 2007 г. бе обявена схема за безвъзмездна

помощ на обща стойност 8 334 000 евро, чиито бенефициенти са общини. Грантовата схема включва 2 компонента: 1) Изграждане/ рехабилитация на техническа и социална инфраструктура в райони с концентрация на ромско население (бюджет 5 000 000 евро) и 2) Ремонти на училища, предоставящи интегрирано образование на деца от ромски произход (бюджет 3 334 000 евро). Срокът за кандидатстване беше 30 януари 2008 г. За изпълнението на този компонент бе подписан договор за Техническа помощ на ДЕДВ на стойност 278 000 евро. Изпълнителят на договора в сътрудничество със ЗИП – експерти от ДЕДВ МОН, МРРБ разработи пакета документи за кандидатстване на общините с проекти по Грантовата схема.

**По фаза 3** на многогодишния проект по компонент „Жилищни условия” (с общ бюджет 8 694 000 евро) се предвижда изграждане и рехабилитация на публична техническа инфраструктура в общини с концентрация на ромско население (бюджет 8 187 000 евро) и съответен строителен надзор (бюджет 507 000 евро)<sup>5</sup>.

### *Оперативна програма Регионално развитие*

#### Структурни фондове

Общият бюджет на програмата е 1,601 млрд. евро, като съфинансирането е разпределено между Европейски фонд за регионално развитие – 1,361 млрд. евро и национално финансиране на стойност 240 млн. евро. Общата цел на програмата е “Подобряване на качеството на живот и работната среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентноспособност и устойчиво развитие”.

През изминалата година 2008 са обявени покани по 16 схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на стойност 1 472 300 069 лв. На 20 август 2008 г. е обявен конкурс по приоритет “Подкрепа за подобряване на градската среда”. Бенефициенти по програмата са 86 общини в градските агло-

---

<sup>5</sup> Годишен доклад на за дейността на НССЕДВ, 2007 г.

мерационни ареали, като индикативен общ бюджет на схемата е 244 милиона лева.

До момента по Оперативна програма “Регионално развитие” са сключени 95 договора на обща стойност 246 866 637 лева. Издадени са 11 заповеди за предоставяне на безвъзмездна помощ по приоритетна ос техническа помощ на обща стойност 10 870 080 лева. Изплатени средства към бенефициенти по договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – 1 754 039,52 лева.

**Столична община  
Кв. Христо Ботев**

- Около 1500 домакинства притежават жилища отговарящи на стандартите и нормите<sup>6</sup>;
- Около 2500 домакинства не притежават никакви жилища (незаконно и временно построените с подръчни материали и средства не отговарят на никакви стандарти, поради което се счита, че това не са жилища);
- Над 3000 съществуващи жилища могат да бъдат узаконени при определени условия;
- Над 7000 жилища следва да бъдат премахнати частично, някои изцяло, за да влязат в категорията на жилищата, отговарящи на нормите и стандартите;
- Налягането на питейната вода във водопроводната мрежа в 3/4 от териториите, обитавани от роми, е недостатъчно и мрежата изисква сериозен ремонт;
- В някои от големите ромски квартали липсва канализационна система за отпадни води;
- Подаването на редовна и качествена ел. енергия в много от кварталите е под нормалния минимум;
- Неподходящи условия в повечето училища и детски заведения в някои от кварталите;
- Голям брой незаконни сметища на територията на кварталите.

---

<sup>6</sup> Доклад на Обществения съвет по реализация на общинска стратегия по Десетилетие на ромското включване 2005–2015 г. към Столична община, януари – декември 2008 г.

Общо 10,88 млн. лв. са усвоени до момента по стартирал през 2001 г. проект на Столична община (СО) за изграждане на експериментални жилища за ромски семейства в кв. „Христо Ботев“, район Слатина. Половината от сумата по програмата е кредит от Банката за развитие към Съвета на Европа.

В първата фаза на проекта (2001 – 2003 г.) са построени 10 жилищни блока с общо 105 апартамента (1-, 2- и 3-стайни) с 8921 кв. метра разгъната застроена площ, с 2 работилници, обезпечени със сервизни помещения, както и 14 магазина – „за уплътняване заетостта на местното население“.

Във втора фаза (2004 – 2007 г.) построените блокове са 27 с разгъната застроена площ от 3036 кв. метра. За две от кооперациите са завършени главни връзки по водопровод, канализация, електрозахранване и вертикална планировка и озеленяване.

Рехабилитирана е и инфраструктурата на целия квартал. Построени са два трафопоста, изкърпване на улици с асфалтобетон, ремонтирано е 94 СОУ „Димитър Страшимиров“ с физкултурен салон и топла връзка, сградата на 62 ЦДГ и сградата на читалище „Асен Златаров“, където са подменени дограми, подови настилки, покриви, фасади, санитарни възли и е направен вътрешен ремонт.

По данни на СО в изградените апартаменти са настанени под наем общо 32 картотекирани крайно нуждаещи се семейства.

Комисия ЖПИ и през тази година отдели време, усилия и ресурси за подкрепа и разрешаване на дългогодишния проблем на жителите от „Баталова воденица“. Проведени бяха поредица от срещи с местни институции и администрации, целящи разрешаване на проблема и предприемане на конкретни мерки, които да бъдат в полза на жителите. Комисията участва в подготовката на поредица от писма до различни европейски институции за подкрепа, помощ и съдействие.

Към настоящия момент Обществения съвет е внесъл “Специализирана програма за ревитализация на проблемните квартали на територията на град София, обитавани предимно от ромско население” с Вх. № 6200-3070/10.05., програмата чака становище от постоянна комисия по „Местно самоуправление и нормативна уредба” към СОС.

## Кюстендил<sup>7</sup>

В общинския и областен център гр. Кюстендил, квартал “Изток” е с компактно ромско население, около 10 000 души. Над 70% от сградите са незаконно изградени, като не отговарят на стандартите и нормативните изисквания. За територията на квартала от 1978 г. съществува одобрен ПУП, който не може да бъде приложен поради изградените незаконно масивни, полумасивни и паянтови сгради по цялата територия на квартала.

По данни на Институт “Отворено общество” средната жилищна площ на българските семейства в областта възлиза на 66,72 кв. м, докато при ромските тя е едва 49,15 кв. м. Средно на един българин се пада по 31,25 кв. м жилищна площ, докато на един ром – 12,89 кв. м. Въпреки че като цяло ромските жилища в областта са сравнително по-благоустроени, отколкото са средните за общността в страната, все още 22% от ромските семейства нямат водопровод в жилището, половината нямат водомер, една трета нямат достъп до канализация или септична яма, а близо девет десети не разполагат с баня или с топла вода в дома си.

В община Кюстендил Фондация АДРА построи 26 еднофамилни къщи по 45 кв. м, фондацията закупи терен, подготви цялата проектна документация, включително и изграждането и строителството на къщите. Общината съдейства за включването на къщите към ВиК системата. Собствеността е изцяло на фондацията, която стопанисва сградите.

Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в РБългария все още не намира приложение в Област Кюстендил. Основният проблем, който изтъкват общините е, че нямат подходящи терени за отреждане на такъв тип дейност, терените са частна собственост, искат намесата на държавните органи за обезщетение на собствениците. Другият проблем е, че по-голямата част от незаконното строителство

---

<sup>7</sup> Интервю с г-н Сашо Ковачев, експерт Етнически и демографски въпроси към област Кюстендил.

в кварталите е в земеделски земи, в тези земи общината не може да предприеме действия и мерки. Необходимо е да се измисли компенсаторен механизъм и тази земя да стане общинска собственост, за да може да се предприемат мерки по регулация и изграждане на техническа и социална инфраструктура.

## Пловдив<sup>8</sup>

Столипиново е квартал в североизточната част на Пловдив, в него живеят около 45 000 души. Липсата на добра инфраструктура, незаконното строителство, жилищните условия, здравеопазването, човешките права и обществената сигурност са най-острите проблеми на населението в етнически обособения квартал. Според различни източници делът на незаконното строителство в Столипиново е 80-98%.

Шекер махала е населен с около 10 000 роми, като инфраструктурата също е на много ниско ниво – там, където я има. През 2001 г. със заем към Европейската Банка към Съвета на Европа на стойност 5,4 млн. евро трябваше да бъдат изградени 284 социални жилища на обща площ от 39 000 кв. м, предназначени за роми от кварталите Шекер махала и Столипиново. На практика бяха изградени 84 жилища, а останалите 200 бяха пренасочени към 4 други общини след оценка на ефективността на първата пилотна фаза. Според доклад на МРРБ ефективността от първата фаза на този проект е близка до нулевата: *”Забавата в сроковете по договора за строителство, както и частично постигнатата цел, съпътствана от констатираната неикономичност за една жилищна единица, водят до невъзможност за постигане на добавъчните социални ефекти и определят изпълнението на Проекта като неефективно”* (доклад от извършен одит в МРРБ на средствата на заема от Банката за развитие към Съвета на Европа).

През 2006 г. са гласувани 5 729 563 лева към дирекция “ИА ИСПА – благоустройствени дейности и ВиК системи” за втори етап на проект “Изграждане на 284 жилища и основна инфра-

---

<sup>8</sup> Интервю с г-н Октай Шериф, експерт Етнически и демографски въпроси към Община Пловдив.

структура към тях в полза на ромските семейства в лишените от възможности райони “Столипиново” и “Шекер махала” на град Пловдив”, като по препоръка на финансиращата организация – Банка за развитие към Съвета на Европа – вторият етап на проекта трябва да се реализира в друга община или общини. (Доклад от 1 март 2006 г. “Българският принос към Мониторинговия доклад на ЕС”)

## **Пазарджик**

Министерството на регионалното развитие и благоустройството обяви обществена поръчка за надзор по време на строителството на социални жилища за нуждаещи се ромски семейства в кв. 540 на жилищен район “Изток” в Пазарджик. Срокът за изпълнение е до 30 декември 2010 г.

Проектът е по финансово споразумение между Банката за развитие на Съвета на Европа и Министерството на регионалното развитие и благоустройството за изграждане на социални жилища за ромски семейства.

Първите 11 къщи за социално слаби ромски семейства в кв. 539, район “Изток”, бяха построени през 2003 г. по проект за урбанизация и социално развитие на райони с преобладаващо малцинствено население на Програмата на ООН за развитие. През 2007 г. други 13 семейства бяха настанени в домове пак в същия квартал, но по проект с общинско финансиране. Въпреки тези инициативи 12 000 квартал продължава да страда от липсата на нормална техническа и социална инфраструктура.

От друга страна обаче община Пазарджик инвестира в процедурите по включване в регулацията на населените места на територии общинска собственост в пазарджишките села Юнаците, Огняново и Братаница. Подобни процедури са започнали и в селата Величково, Мокрище и Мало Конаре, където в момента се заснемат терените. Това са цели квартали, които през годините са застроявани незаконно.

## Заклучения и препоръки

### • Умерен прогрес

На базата на представената информация става ясно, че по отношение на подобряване жилищните условия на ромската общност в България се отбелязва умерен прогрес. Налице е ясно заявен ангажимент от страна на МРРБ и на българското правителство като цяло за подобряване на инфраструктурата в ромските квартали и на жилищните условия на ромите, което следва да бъде приветствано. Инвестициите от страна на държавата посредством приемането на промени в Закона за устройство на територията, възможностите, които се предоставят на отделните общини чрез решения на Общински съвети да урегулират квартали с малцинствено население бележат развитие в сравнение с предходните години.

### • Липсва цялостна политика на изпълнение

Въпреки че се актуализира Програмата за подобряване на жилищните условия на ромите и Планът за действие, се инвестира в райони с малцинствено население, което не надвишава повече от 10%. Съществена част от градските обособени райони остават извън жилищните политики на интеграция. Необходими са конкретни инвестиции за подобряване жилищната среда в т.нар. градски гета, където жилищните условия са на изключително ниско ниво.

### • Липса на държавни инвестиции

Продължава тенденцията да се изграждат социални жилища за роми, без активното участие на ромите в проектирането на жилищата. От докладите и публичната информация става ясна и липсата на инвестиции от страна на републиканския бюджет. Социалните жилища, които са изградени досега, са осъществени с финансовата подкрепа на Банката за развитие на Съвета на Европа.

### • Липсва реално финансиране, ясни административни отговорности и работещи механизми за участие на гражданското общество, местната власт и самата ромска общност.



Съществуващите в момента документи за интеграция на ромите, одобрени от три последователни български правителства, представляват добра основа за процеса на интеграция, която трябва да бъде осъвременена и допълнена с реално финансиране, ясни административни отговорности, както и с работещи механизми за участие на гражданското общество, местната власт и ромската общност. На този етап тези неща продължават да липсват.

- **Да се осигури възможност за участие и публичност**

В този смисъл и с оглед постигане на пълноправно интегриране на ромското малцинство българските власти следва да въведат ясни механизми за участие на общините и гражданските организации в изпълнението на Програмата за подобряване на жилищните условия на ромите в България. Необходимо е да се изгради консултативен съвет към Министерство на регионалното развитие и благоустройството, който да подпомага, наблюдава и консултира изпълнението на програмата. Като допълнение следва да се осигури публична информация по отношение на проектите, с които кандидатстват общините по Структурните фондове, както и отчетна информация за ефекта от урбанистичните намеси по места, да се въведат облекчени и прозрачни процедури за кандидатстване, като изискванията за кандидатстване да бъдат идентични, с цел улеснение на бенефициентите, както и съкращаване сроковете за оценка на проектите. Особено важно е да се създадат ясни правила за кандидатстване по Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите: на този етап такива правила няма, липсват формуляри за кандидатстване, срокове за набиране на проектни предложения и т.н. Това създава усещане за непрозрачност и корупция сред част от потенциалните бенефициенти.

## Списък на съкращенията

МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МОН	Министерство на образованието и науката
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МЗ	Министерство на здравеопазването
АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция за социално подпомагане
ЦОИДУЕМ	Център за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства
НССЕДВ	Национален съвет за сътрудничество по етническите и демографски въпроси
РПРИРБО	Рамкова програма за равноправно интегриране на ромите в българското общество
НП	Национален план за действие по десетилетие на ромското включване 2005 – 2015 г.
СОИДУЕМ	Стратегия за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства
ЗС	Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етнически малцинства
НППЖУРРБ	Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България
ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
ЕП	Европейски парламент

**Деян Колев, Мария Методиева, Стефан Панайотов,  
Георги Богданов, Теодора Крумова**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД “Ромската интеграция в България”  
2007 – 2008 г.**

Българска, първо издание

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

Формат 60/84/16  
Печатни коли 9,25

Печат – АСТАРТА, Пловдив